

Samferdselssektorens utfordringer – er de knyttet til budsjettmessige svakheter?

Hva er alternativene til dagens system?

[Kristian Espenes]



Masteroppgave ved Økonomisk institutt

UNIVERSITETET I OSLO

November 2010

Samferdselssektorens utfordringer – er de knyttet til budsjettmessige svakheter?

Hvilke alternative gjennomførings- og finansieringsformer kan være hensiktsmessige?

Masteroppgave for graden Master of Philosophy in Economics

Samferdselssektorens utfordringer – er de knyttet til budsjettmessige svakheter?

Kristian Espenes

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg de utfordringer samferdselssektoren står overfor. Det er påvist at Norges transportsektor har store vedlikeholdsetterslep og et tregt utbyggingstempo. I diverse rapporter og kronikker blir det pekt på budsjettmessige svakheter ved det norske budsjettssystemet, og at dette har negative følger for transportsektoren. Denne påstanden er analysert nærmere i denne oppgaven. Det er i oppgaven redegjort for det norske budsjettssystemet og dets sentrale prinsipper. Kontantprinsippet, ettårsprinsippet, fullstendighetsprinsippet og bruttoprinsippet er alle sentrale prinsipper for budsjettssystemet slik det foreligger i dag. Jeg har også sett nærmere på debatten som har foregått de senere år angående kontantprinsippet versus periodiseringsprinsippet. Det går fram av regjeringen at de fire prinsippene vil ligge fast også i tiden fremover og at det ikke vil foreligge en endring i statlig økonomistyring på overordnet nivå. Det er likevel en prosess på virksomhetsnivå hvor man er i gang med å innføre regnskapsstandarder etter periodiseringsprinsippet. Dette kan bidra til bedre økonomistyring og mer effektiv bruk av statens midler.

At statsbudsjettet vedtas for ett år av gangen, og at inntekter og utgifter føres etter kontantprinsippet, kan ha som følge at store investeringsprosjekter ikke blir gjennomført på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette er dokumentert i flere rapporter. Det er imidlertid mulig å gjøre unntak fra dette prinsippet og inngå større kontrakter som forplikter staten utover et år. Dette gjøres vel og merke i svært liten grad da det kan synes som at hensynet til makroøkonomisk kontroll er tilgodesett fremfor en effektiv gjennomføring av store investeringsprosjekter.

Føring etter kontantprinsippet fører til at investeringer avskrives i sin helhet det året de blir vedtatt. Dette har som konsekvens at realkapitalens kapitalslit ikke synliggjøres i offentlige budsjetter og regnskap. Dette kan være en faktor som har bidratt til manglende vedlikehold på norske veier og jernbane. Arbeidet med en standardisert kontoplan som skal inneholde statens kostnader, inntekter, eiendeler og forpliktelser er derfor et ønskelig tiltak for å bedre styringsinformasjonen.

Det er imidlertid mange andre faktorer enn eventuelle budsjettmessige svakheter som bidrar til at samferdselssektoren er langt i fra å ha en gjennomgående god standard. Jeg vil spesielt

trekke frem den potensielle motsetningen mellom politikk og økonomi. Med dette mener jeg at samfunnsøkonomiske lønnsomme tiltak ikke nødvendigvis blir foretrukket av politiske myndigheter og beslutningstaker. At de prosjektene med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet får høyest prioritet bør være en selvfølge, da ressursene er knappe og de bør anvendes der de gir høyest avkastning.

De alternative gjennomførings- og finansieringsformene går alle under samlebetegnelsen prosjektfinansiering. Dette innebærer at fullfinansiering av et prosjekt er sikret ved prosjektets byggestart. Dette bidrar til en mer rasjonell gjennomføring. Flerårige budsjetter, offentlig privat samarbeid (OPS) og statlige aksjeselskaper er alle eksempler på prosjektfinansiering. Det er dokumentert at dette innebærer reduksjon i blant annet byggetid, noe som resulterer i tidligere realisert nytte for brukerne. Det er imidlertid visse ideologiske motsetninger mot en slik organiseringsform fra regjeringens side da dette svekker den makroøkonomiske kontrollen.

Å se store investeringsprosjekter i sammenheng, i større grad enn i dag, vil trolig føre til økt kostnadseffektivitet. Å inngå større kontrakter innenfor dagens budsjettssystem bør derfor vurderes i økende grad, dersom prosjektfinansiering ikke ansees som et ønsket tiltak fra myndighetens hold.

Forord

Dette oppgaven belyser et svært dagsaktuelt tema som opptar mange. Målet med oppgaven er å redegjøre for og nyanserer den debatten som finner sted.

Jeg vil takke min veileder Aanund Hylland for nyttige og verdifulle innspill. Videre vil jeg takke Dag Aarnes for nyttige samtaler og kommentarer.

Eventuelle feil og mangler er helt og holdent mitt ansvar.

Kristian Espenes

Oslo, november 2010

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	12
2	Samspillet mellom penge- og finanspolitikken.....	13
2.1	Diskresjonær eller regelstyrt penge- og finanspolitikk.....	13
2.2	Inflasjonsmålet.....	13
2.3	Handlingsregelen.....	14
2.4	Potensielle koordineringsproblemer mellom penge- og finanspolitikk.....	14
2.5	En teoretisk spillsituasjon mellom regjering og sentralbank.....	15
3	Statens budsjettssystem.....	18
3.1	Sentrale prinsipper ved statens budsjettssystem.....	18
3.1.1	Kontantprinsippet.....	18
3.1.2	Ettårsprinsippet.....	20
3.1.3	Fullstendighetsprinsippet.....	20
3.1.4	Bruttoprinsippet.....	20
3.2	Statlige tilknytningsformer og deres forhold til budsjettprinsippene.....	22
4	Kritikken mot dagens budsjettssystem og veien videre.....	24
4.1	Statsbudsjettutvalgets vurdering av budsjettssystemet.....	24
4.2	Statsbudsjettutvalgets tilrådning.....	25
4.3	Finansdepartementets respons.....	26
4.4	Oppsummering.....	28
5	Investeres det for lite i offentlig sektor.....	28
5.1	Fører kontantprinsippet til at drift fortrenger investeringer.....	29
5.2	Er nytte- kostnadsverktøyet for dårlig.....	30

5.2.1	Nytte- kostnadsverktøyet i praksis.....	31
5.2.2	Bruken av samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsprosesser.....	32
5.3	Fortrenger politikk økonomi.....	33
5.4	Realøkonomiens ubunnhørlige bokholderi.....	34
5.4.1	Finanspolitikken begrensninger og forholdet til handlingsregelen.....	34
5.4.2	Omplassering av Statens pensjonsfond utland (SPU) i innenlands realkapital.....	36
6	Den norske samferdselssektoren. Utfordringer og svakheter innenfor dagens modell...	37
6.1	Teoretiske betraktninger på hvordan infrastrukturinvesteringer kan bidra til økonomisk vekst.....	38
6.2	Utfordringer innenfor dagens samferdselssektor.....	39
6.2.1	Svakheter ved dagens modell.....	40
6.2.2	En nyansering av kritikken mot kontantprinsippet.....	42
7	Sammenligning av samferdselssektoren i Norge, Sverige, Danmark og Finland.....	43
7.1	Norges svake posisjon i forhold til våre naboland.....	44
7.2	Hvordan har våre naboland organisert samferdselssektoren.....	45
8	Alternativer til dagens organiserings- og finansieringsmodell for samferdsel.....	46
8.1	Flerårig budsjettering.....	47
8.1.1	Hensikten med flerårige budsjetter.....	48
8.1.2	Mulige modeller for flerårige budsjetter.....	48
8.1.3	Flerårige bindende vedtak og forholdet til NTP.....	49
8.2	Offentlig privat samarbeid (OPS).....	51
8.2.1	Teoretiske betraktninger.....	51
8.2.2	OPS-prosjekter i Norge.....	52

8.2.3 Evaluering av OPS-prosjektene.....	54
8.2.4 Modell for samfunnsøkonomien ved OPS-prosjekt vs. tradisjonell gjennomføring.....	58
8.3 Fristiling av statlige virksomheter.....	62
8.3.1 Reformbølgen fra og med 1990 tallet.....	62
8.3.2 Rom for ytterligere fristilling.....	64
8.3.3 En mulig modell for fristiling av Statens Vegvesen og Jernbaneverket.....	64
8.3.4 Ideologiske og realøkonomiske hensyn knyttet til fristilling av statlige forvaltningsorganer.....	65
9 Konklusjon.....	66
Litteraturliste.....	68

1 Innledning

Jeg vil i denne oppgaven forsøke å svare på problemstillingen: *Ligger årsaken til at Norges samferdselssektor preges av dårlig standard, store vedlikeholdsetterslep og et tregt utbyggingstemp i dagens statlige budsjettssystem og dets prinsipper? Hvilke alternative organiserings- og finansieringsformer kan være aktuelle for samferdselssektoren?*

Ideen springer ut i den oppmerksomheten som har vært rettet mot samferdselssektoren de siste årene hvor det i mediene til stadighet har blitt fokusert på en gjennomgående dårlig standard og svakheter i forhold til utbyggingstempo. Det har også blitt debattert heftig i ulike kronikker av tidligere politikere og fagfolk. I denne debatten har det også blitt påpekt svakheter ved det norske budsjettssystemet og at man må være villig til å tenke nytt innenfor samferdselssektoren.

Oppgaven er på mange måter todelt. Første del består av kapittel 2, 3, 4 og 5. I kapittel 2 vil jeg belyse forholdet mellom penge- og finanspolitikken. Kapittel 3 beskriver det norske budsjettssystemet og dets prinsipper. Kapittel 4 ser på de endringer som er foreslått og de tiltak som står på trappene for å modernisere systemet. Kapittel 5 er en drøfting av ulike meningsytringer der jeg ser nærmere på tre hypoteser vedrørende offentlige investeringsbeslutninger.

Del to består av kapittel 6, 7 og 8. I kapittel 6 vil jeg presentere en sammenligning av den norske, svenske, danske og finske samferdselssektoren. I Kapittel 7 vil fokuset være rettet mot den norske samferdselssektoren og jeg vil belyse de utfordringer man står overfor, samt se nærmere på den modellen som blir brukt innenfor samferdselssektoren i dag. Kapittel 8 vil belyse ulike alternative modeller for hvordan man kan organisere og finansiere den norske transportsektoren, med de fordeler og ulemper det medfører.

Kapittel 9 er forbeholdt min konklusjon.

2 Samspillet mellom penge- og finanspolitikken

Jeg vil i dette kapittelet presentere hvordan penge- og finanspolitikken fungerer i et samspill i den økonomiske politikken. Avsnitt 2.1 gir en kort redegjørelse for hvorfor økonomisk politikk bør være bundet opp av regler. Avsnitt 2.2 og 2.3 viser til to eksempler på slike regler

i praksis. Avsnitt 2.4 diskuterer hvordan potensielle koordineringsproblemer mellom penge- og finanspolitikken kan oppstå og dette er vist ved et spillteoretisk eksempel i avsnitt 2.5.

2.1 Diskresjonær eller regelstyrt penge- og finanspolitikk?

Det er trettitre år siden Kydland og Prescott (1977) gav ut sin artikkel "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". Denne artikkelen diskuterer hvorvidt den økonomisk politikken bør være diskresjonær eller om den bør være bundet opp av regler. Kydland og Prescott hevder at en form for regelstyring vil være fordelaktig for økonomien som helhet. Samfunnet er derfor best tjent med politikere som er bundet opp av regler, som i større eller mindre grad begrenser deres handlefrihet (Øystein Thøgersen: 2004). Nettopp fordi politikere, ved å følge opp sine gode intensjoner på kort sikt, vil føre seg selv og ikke minst økonomien opp i et uføre på lang sikt, trenger man finans- og pengepolitiske regler for å "binde seg til masten". Dette refereres til som tidskonsistensproblemet, som går ut på at det kan være kortsiktige fristelser som kommer i konflikt med maksimal måloppnåelse på lengre sikt (Qvigstad og Røisland: (2000)). I Norge kan både inflasjonsmålet for Norges Bank og handlingsregelen for bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet sees i direkte sammenheng med denne teorien.

2.2 Inflasjonsmålet

Inflasjonsmålet innebærer at Norges Bank skal sette renten med sikte på lav og stabil inflasjon, hvor inflasjonsmålet er satt til 2,5 prosent. Det blir hevdet at det beste bidraget pengepolitikken kan gi til vekst og sysselsetting nettopp er lav og stabil inflasjon (Jarle Berge: 2002). Inflasjonsmålet til Norges Bank begrenser politikernes insentiver for kortsiktig tenkning og faren for en lønns- og prisspiral. Halvard Mehlum (2006) hevder at denne lønns- og prisspiralen historisk sett ikke virker tilstrekkelig avskrekkende før inflasjonen er nærmere femten prosent. En delegering av et inflasjonsmål til en politisk uavhengig sentralbank, Norges Bank, er derfor en måte å "binde seg til masten" på. Ethvert forsøk på en politikk som virker inflasjonsdrivende utover inflasjonsmålet vil resultere med en renteheving fra Norges Bank.

2.3 Handlingsregelen

I følge handlingsregelen (St. meld. nr. 29 (2001)), som et flertall i Stortinget sluttet seg til, skal denne regelen sikre at petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland (SPU), satt til ca. fire prosent. Videre skal det legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Stortingsmeldingen er også tydelig på hvordan det økte handlingsrommet som bruken av oljeinntekter gir, skal brukes for å styrke vekstevnen til norsk økonomi. Tiltak som blir nevnt eksplisitt er lavere skatter og avgifter som kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår og økt konkurranseevne, tiltak for en bedret infrastruktur, samt satsing på forskning og utvikling (FoU). Handlingsregelen er en finanspolitisk regel som sikrer at også fremtidige generasjoner får nytte godt av de enorme inntektene den norske stat innkasserer i skrivende stund.

2.4 Potensielle koordineringsproblemer mellom pengepolitikk og finanspolitikk

Aanund Hylland (Qvigstad og Røisland: 2000) skriver at det er en nær sammenheng mellom pengepolitikk og finanspolitikk. De virker sammen og påvirker den makroøkonomiske utviklingen. Dersom det legges til grunn at de politiske myndighetene skal ha full kontroll over finanspolitikken, mens pengepolitikken blir styrt av en uavhengig sentralbank, vil situasjonen være at to selvstendige beslutningstakere kontrollerer hvert sitt område. De to aktørene kan meget vel ha forskjellige preferanser. For de politiske myndighetene vil preferansene normalt være bestemt av politikkenes krav her og nå, mens sentralbanken handler på grunnlag av et mer eller mindre presist fastsatt mandat.

Det er velkjent at det i et slikt tilfelle kan oppstå en spillsituasjon der sluttresultatet, når begge aktører handler rasjonelt på grunnlag av sine målsettinger, definitivt blir dårlig. Dette kan betraktes som et koordineringsproblem der resultatet altså ikke er Pareto-optimalt. Pareto-optimalitet blir av Strøm og Vislie (2007) definert som:

”La X være en tillatt allokering, der X angir produksjon og konsum av ulike varer, samt bruk av produksjonsfaktorer, slik at ressurs- og teknologikrav er oppfylt. En allokering X er Pareto-optimal eller Pareto-effektiv hvis og bare hvis det ikke finnes en annen tillatt

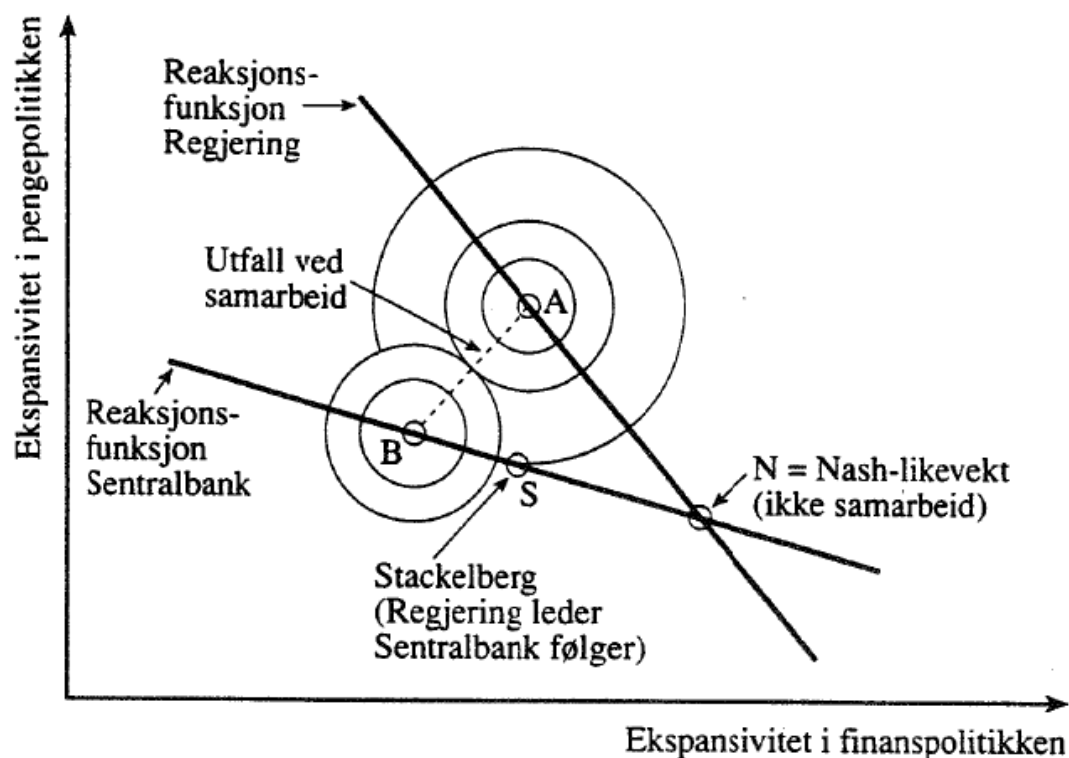
allokering, kalt X^ , som minst ett individ foretrekker og som ingen andre finner dårligere enn X .*

Dersom man ikke er i en situasjon som kan karakteriseres som Pareto-optimal, er det rom for Pareto-forbedring. Dette innebærer at det er rom for at én person kan få det bedre uten at andre kommer dårligere ut. Strøm og Vislie (2007) viser til at Pareto-optimalitet er et krav om at det ikke skal forekomme sløsing i økonomien i følgende forstand: ”Dersom det er mulig å foreta omdisponeringer av tilgjengelige varer og ressurser, slik at en eller flere får det bedre uten at noen andre kommer nyttemessig dårligere ut, da gir utgangspunktet grunn til bekymring. Vi sløser med ressursene!”

2.5 En teoretisk spillsituasjon mellom regjering og sentralbank

Erling Steigum (Steigum i Qvigstad og Røisland: 2000) viser ved et eksempel hvordan en slik mulig kordineringssvikt mellom en sentralbank og de finanspolitiske myndighetene kan oppstå. Utgangspunktet for analysen er at sentralbanken og deffinanspolitiske myndighetene ikke opptrer strategisk overfor hverandre. Det hele kan illustrers ved en spillteoretisk analyse der den underliggende makromodellen kan tolkes som en Mundell-Fleming-modell der ekspansiv pengepolitikk gir høyt BNP og lav realrente, mens ekspansiv finanspolitikk gir høyt BNP og høy realrente. Realrente er definert som nominell rente minus inflasjon. Illustrasjon av spillet er gjengitt i figur 1, og forklaringen følger Steigum (2000).

Figur 1: Spill mellom regjering og sentralbank



Kilde:

Kilde: Qvigstad og Røisland (2000): Perspektiver på pengepolitikken

Langs aksene måles graden av ekspansivitet i pengepolitikken og finanspolitikken. De to reaksjonsfunksjonene viser hva som er det beste valg av politikk for den ene parten, dersom politikken til den andre parten tas som gitt. Punkt A gir maksimal måloppfyllelse for regjeringen, mens punkt B er den politikksammensetningen som sentralbanken oppfatter som best. Kurven som forbinder A og B er kontraktskurven, altså de Pareto-optimale punkter som man kan tenke seg danner utgangspunktet for en koordinert politikk basert på samarbeid mellom regjering og sentralbank. Steigum (2000) hevder at maktforholdene vil avgjøre om denne koordineringen av politikken vil gi et utfall nærmest A eller B.

Likevekten i dette spillet vil under rimelige vilkår, uten samarbeid, ligge nedenfor og til høyre for både A og B, nemlig i punkt N (Nash-likevekt). Med Nash-likevekt menes en situasjon der ingen aktør har ønske om å endre sin tilpasning, gitt den andre aktørens tilpasning. Med andre ord vil ingen av aktørene ha valgt annerledes dersom de hadde fått mulighet til det i ettertid. Dette resultat oppstår dersom begge parter opptrer uavhengig, uten koordinering. Resultatet blir ekspansiv finanspolitikk og stram pengepolitikk som resulterer i høy realrente. Spill-likevekten i punktet N er ikke gunstig sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel.

Intuisjonen for at man havner i punkt N er at regjeringen, til venstre for punkt N, ønsker å føre en mer ekspansiv finanspolitikk gitt den pengepolitikken som sentralbanken fører.

Sentralbanken vil på sin side svare på den ekspansive finanspolitikken med en strammere pengepolitikk. Dette fortsetter helt til man er i Nash-likevekten. Da vil realrenten ha blitt så høy at regjeringen ikke ønsker å kompensere ytterligere for en stram pengepolitikk og tilsvarende gjelder sentralbanken.

En annen spill-likevekt kan oppstå dersom regjeringen har initiativet i politikken, men tilpasser seg sentralbankens reaksjonsfunksjon. Denne løsningen blir karakterisert som Stackelberg-løsningen og er tilpasningen i punkt S. Denne løsningen forutsetter at regjeringen vet at sentralbanken velger sin pengepolitikk på grunnlag av egne preferanser for vektlegging av mål (f. eks. inflasjonsmål). Det kan være at sentralbanken har en reaksjonsfunksjon av Taylor-typen. Dette betyr at sentralbanken automatisk vil bekjempe en økning i inflasjonen med en minst like stor endring i renten. Dersom regjeringen er inneforstått med dette, vil regjeringen velge punkt S på sentralbankens reaksjonsfunksjon. Denne tilpasningen ligger til venstre for Nash-likevekten, men selvsagt til høyre for B. Regjeringen velger altså en strammere finanspolitikk enn i Nash-likevekten, men vet at sentralbanken vil finne det i sin interesse å velge en mindre stram pengepolitikk enn i N. Denne tilpasningen er heller ikke optimal sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel ettersom det eksisterer en endring som vil gavne begge parter. Det er altså rom for Pareto-forbedring, helt til man er på kontraktskurven mellom punkt A og B.

Selv om slike koordineringsproblemer kan oppstå i teorien, er det liten grunn til å frykte at Norges Bank og den norske regjeringen står overfor et slikt problem i praksis. Det virker som at det tilsynelatende er god koordinering mellom norsk penge- og finanspolitikk. Hensikten med denne illustrasjonen er i første rekke å vise at det nettopp foregår et samspill mellom penge- og finanspolitikken.

3 Statens budsjettssystem

Statens budsjettssystem er en kompleks affære. Dette kapitlet konsentrere seg om å presentere budsjettssystemets fire sentrale prinsipper. Jeg vil også redegjøre for de ulike statlige tilknytningsformene som finnes, og deres forhold til de fire budsjettprinsippene.

3.1 Sentrale prinsipper ved statens budsjettssystem

Det er fire hovedprinsipper som vanligvis blir trukket fram i omtale av det norske budsjettssystemet. Disse hovedprinsippene er kontantprinsippet, ettårsprinsippet, fullstendighetsprinsippet og bruttoprinsippet. Man kan se på disse som grunnpilarene i dagens budsjettssystem.

3.1.1 Kontantprinsippet

Dagens system for budsjettering og regnskap i offentlig forvaltning har siden 1924 basert seg på kontantprinsippet som det ledende føringsprinsipp (NOU 2003: 06). Kontantprinsippet, uten dets direkte ordlyd, er nedfelt i bevilgningsreglementets § 3 tredje ledd hvor det fremgår at:

”Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt”
(St.prp. nr. 48(2004–2005))

Prinsippet innebærer at investeringer avskrives i sin helhet det året de blir foretatt. Dette gjør at kontantprinsippet avviker i stor grad fra føringsprinsippet i privat sektor, der man følger periodiseringsprinsippet slik det er fastlagt i regnskapsloven. I henhold til periodiseringsprinsippet, skal inntekter og kostnader føres i samme år som de påløper og investeringer skal avskrives over anleggsmiddelets levetid. At kontantprinsippet fører til at investeringer avskrives i sin helhet det året de foretas, innebærer at årlige kostnader ved bruk av kapital ikke blir synlig i offentlige budsjetter og regnskaper (Nordås og Schjeldrup: 2005). Sagt på en annen måte vil føring etter kontantprinsippet ikke skille mellom *utgifter* og *kostnader*. Et enkelt eksempel kan illustrere forskjellen mellom disse to begrepene. Sett at man går til innkjøp av en bil. *Utgiften* er at du anskaffer bilen og samtidig pådrar deg en gjeld som du må gjøre opp for ved å foreta en utbetaling. *Kostnaden* er derimot forbruket eller

ressursforbruket som bilen forårsaker, fordelt over de årene bilen er i bruk. Ettersom kontantprinsippets fokus er på rapportering av inn- og utbetalinger (utgifter) vil for eksempel kjøpet av en maskin ikke ta hensyn til kostnaden eller ressursforbruket den forårsaker, men kun bli belastet budsjettet det året varen kontant betales. Som en konsekvens av dette er det svært vanskelig å skille offentlige driftsmidler fra offentlige investeringer.

Kontantprinsippet har vært det rådende føringsprinsipp for statlig aktivitet i OECD-området siden etterkrigstiden. Det hevdes at prinsippet er oversiktlig og relativt enkelt å bruke for både virksomhetene og den enkelte bruker (Nordås, Schjeldrup: 2005). I følge Bingen (1990) innførte man kontantprinsippet i Norge som en følge av at man hadde fått en opphopning av til dels gamle bevilgninger. Dette vanskeliggjorde det å drive en rasjonell finansforvaltning, noe som igjen svekket hensynet til budsjettkontroll. Innføringen av kontantprinsippet kan derfor sees på som en oppryddingsprosess for å få bedre kontroll med bruken av statsmidler. I tillegg hevdes det at statens ønske om å drive en aktiv finanspolitikk best ivaretas ved å beholde kontantprinsippet. Begrunnelsen er at overføringer over statsbudsjettet påvirker resten av økonomien gjennom etterspørselseffekten. Størrelsen på over/underskuddet i statsbudsjettet gir etter kontantprinsippet en indikasjon på hvor sterk denne etterspørselseffekten er, ettersom det viser den finansielle nettooverføringen mellom sektorene (NOU 2003: 06).

Statsbudsjettets rolle som finanspolitisk verktøy har tradisjonelt blitt tillagt stor vekt i Norge. Gjennom de siste tiårene har det vært betydelig fokus på å føre en aktiv finanspolitikk for å sikre høy sysselsetting, utover det som følger av automatiske stabilisatorer (NOU 2003: 06). En aktiv finanspolitikk skiller seg fra automatiske stabilisatorer i den forstand at de automatiske stabilisatorene er mekanismer som bidrar til å dempe konjunktursvingningene uten eksplisitte vedtak om å endre statens inntekter eller utgifter. For eksempel tar det offentlige inn store skatteinntekter i en høykonjunktur som følge av at aktivitetsnivået er høyt. Dette bidrar isolert sett til å dempe den innenlandske etterspørselen, ettersom veksten i privat sektor blir lavere enn om skatteinntektene hadde vært upåvirket av høykonjunkturen (NOU 2003: 06). En aktiv finanspolitikk innebærer på sin side eksplisitte vedtak om statens inntekter eller utgifter. Dette er også kjent som motkonjunkturpolitikk.

Denne formen for konjunkturstyring, med statsbudsjettet som virkemiddel, har imidlertid sine

svake sider. Det er knyttet stor usikkerhet til både tidspunkt og dosering av økte eller reduserte bevilgninger. En aktiv finanspolitikk har dermed ikke den umiddelbare effekten som pengepolitikken innehar, da en renteendring har en momentan effekt på realøkonomien. Overføringer via statsbudsjettet har et betydelig tidsetterslep med tanke på når virkningene slår inn i realøkonomien og det er ofte usikkerhet knyttet til hvor i konjunkturfasen man befinner seg. I verste fall kan man risikere at effektene av en aktiv finanspolitikk kommer for sent og virker prosyklisk.

3.1.2 Ettårsprinsippet

Et annet sentralt prinsipp i dagens budsjettssystem er ettårsprinsippet. I Grunnloven § 75 første ledd (bokstav a) heter det:

”Det tilkommer Stortinget: at give og ophæve Love; at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31te December i det næst paafølgende Aar, medmindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes”.

Sagt på en litt enklere måte betyr dette at Stortinget kun kan kreve inn skatter og avgifter for ett år av gangen. Derfor har det vært lang praksis for at også utgiftsvedtakene kun gjelder for påfølgende år. Lovavdelingen i Justisdepartementet har imidlertid hatt til vurdering om begrensningene for vedtak på skatte- og avgiftssiden også gjelder vedtak for utgiftssiden. Lovavdelingen har konkludert med at flerårige budsjettrammer for offentlige virksomheter eller prosjekter antas å være innenfor Grunnlovens bestemmelser (NOU 2003: 06).

3.1.3 Fullstendighetsprinsippet

Fullstendighetsprinsippet betyr at statsbudsjettet, så langt det er mulig å forutse, skal inneholde samtlige av statens inntekter og utgifter som Stortinget foretar bevilgingsvedtak i forhold til (Mellamvik, Nesbakk og Mauland: 2010).

3.1.4 Bruttoprinsippet

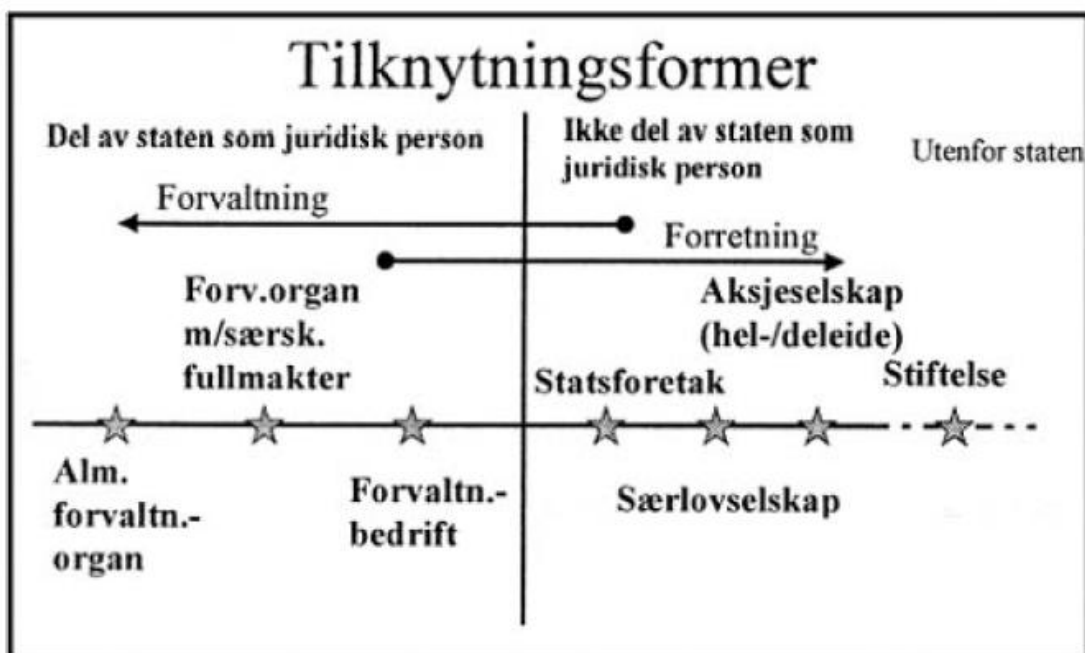
Bruttoprinsippet innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter på separate kapitler i statsbudsjettet, selv om de refererer til samme virksomhet. Som konsekvens av bruttoprinsippet har de virksomhetene som faller innunder dette prinsippet som regel ikke

anledning til å overskride utgiftsbevilgingen, selv om inntektene blir større enn budsjettet. Det finnes dog unntak da noen statlige virksomheter har blitt gitt større fullmakter (NOU 2003: 06). Det hevdes at bruttoprinsippet blir foretrukket på grunn av at det gir best oversikt over den statlige virksomheten ved at politiske myndigheter sikres en god styring med virksomhetenes utgifter og dermed også det totale aktivitetsnivået (Mellemvik, Nesbakk og Mauland: 2010).

3.2 Statlige tilknytningsformer og deres forhold til budsjettprinsippene

Avslutningsvis, i forhold til dagens budsjettssystem, vil jeg gjøre rede for hvordan statlige virksomheter kan variere i tilknytningsform. Figur 2 viser hvordan de ulike virksomhetene skiller seg fra hverandre. Gjennomgangen av de forskjellige tilknytningsformene følger av Arnesen og Hagen (2008).

Figur 2: Ulike grader av tilknytning innen offentlig forvaltning



Kilde: Arnesen og Hagen (2008): "Fra vesen til virksomhet"

Den loddrette streken markerer skillet mellom to hovedtyper av virksomheter. På venstre side er de virksomhetene som er en del av staten som juridisk person og på høyre side er de virksomhetene som er statlig eid, men som ikke er en del av staten som juridisk person.

Forvaltningsorganer, som vi finner helt til venstre i figuren, er den delen av staten som ofte forbindes med statlige organer. De er underlagt Stortingets budsjettmyndighet. Dermed er deres budsjett, både inntektssiden og utgiftssiden, en del av statsbudsjettet. Vegvesenet og Jernbaneverket er eksempler på slike forvaltningsorganer.

Betegnelsen *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter* brukes på virksomheter som har særlige budsjettfullmakter og disse skiller seg fra vanlige forvaltningsorganer ved at virksomheten er nettobudsjettert. Nettobudsjettering skiller seg fra bruttobudsjettering ved at virksomheten får økt styringsmessig frihet. Nettobudsjetterte virksomheter har anledning til å overføre resultatet fra ett budsjettår til det neste og dermed disponere et eventuelt overskudd fritt. De bruttobudsjetterte må derimot ”treffe planken”, i den forstand at årets bevilgninger er låst til de formål de er budsjettert til, så lenge det ikke er gitt unntak (Mellemvik, Nesbakk og Mauland: 2010). Nettobudsjettering gir dermed økt fleksibilitet i fordelingen mellom drift og investeringer og er tilpasset forvaltningsorganer som har inntekter utover statsbudsjettets bevilgning. Slike forvaltningsorganer utgjør ingen ensartet gruppe, men alle universiteter og høyskoler er eksempler på denne typen forvaltningsorganer.

Forvaltningsbedrifter har historisk sett vært store infrastrukturbedrifter og tjenesteprodusenter. Disse virksomhetene er i dag hovedsakelig organisert som aksjeselskaper. Det er i dag kun fire forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet og Statens Pensjonskasse (St.meld. nr. 19 (2008-2009)) Kjennetegnene for forvaltningsbedriftene er at de er gitt unntak fra bruttoprinsippet ved at de også nettobudsjetteres. Forvaltningsbedriftene er også gitt unntak fra kontantprinsippet ved at investeringene aktiveres. Med andre ord blir investeringene renteført og avskrevet over driftsbudsjettet (St.meld. nr. 19 (2008-2009)).

I høyre del av figuren finner vi de virksomhetene som kan karakteriseres som selvstendige rettssubjekter. Felles for disse er at de ikke er en del av statsregnskapet og at de følger regnskapsloven. I tillegg har styret et rettslig totalansvar for virksomheten. *Statsforetak* er egne rettssubjekter, og dermed rettslig og økonomisk skilt fra staten, samtidig som staten er eier av hele foretaket. Myndighetene kan dermed styre statsforetakene gjennom eierstyring og sin alminnelige reguleringsmyndighet.

Særlovsselskaper brukes som betegnelse på virksomheter som er regulert i særskilt lov, med særskilte organisatoriske regler. Eksempler på slike virksomheter er AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS og Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND).

Hel- eller deleide aksjeselskap er her ment som statlig næringsvirksomhet som opererer i en

konkurransesituasjon, organisert som selskap etter lov om aksjeselskap. Eksempler på heleide statlige selskaper er Avinor, NSB, Posten, Mesta og Entra Eiendom.

Fremstillingen ovenfor har vist at det offentlige budsjett- og regnskapssystemet er en meget kompleks materie der det eksisterer en rekke ulike former på statlige virksomheter. Det er også gitt mange unntak fra kontantprinsippet og bruttoprinsippet. Dette fører igjen til at systemet er svært komplekst å sette seg inn i for eksterne brukere. Det synes som at kontantprinsippet er fortrukket for å ha best mulig kontroll over offentlige overføringer og dermed velegnet som konjunkturstyringsverktøy. Det er likevel mange aspekter ved dette føringsprinsippet som har ført til at det har blitt kraftig kritisert.

4 Kritikken mot dagens budsjettssystem og veien videre

Det har de siste årene foregått en debatt om det norske budsjettssystemet og da i særlig grad om kontantprinsippet er det mest hensiktsmessige føringsprinsipp for statsbudsjett og statsregnskap. Flere land har siden 1990-tallet gått helt eller delvis bort fra kontantprinsippet og i stedet innført periodisert regnskap i statsforvaltningen. New Zealand, Australia, Storbritannia og Sveits har tatt i bruk periodiseringsprinsippet fullt ut både for statsregnskapet og for statsbudsjettet. Sverige, Finland og Danmark har derimot valgt en mellomløsning. De har kun innført periodiserte statsregnskap, mens bevilgningsvedtak i statsbudsjettet fortsatt er kontantbasert (Prop. 1 S (2009-2010) Gul bok). At statsbudsjettet kun vedtas for ett år av gangen, slik det har blitt praktisert i henhold til ettårsprinsippet, har også blitt debattert. Følgende avsnitt ser nærmere på den utviklingen som har skjedd innenfor valg av føringsprinsipp for offentlig virksomhet og budsjettering i et flerårig perspektiv.

4.1 Statsbudsjettutvalgets vurdering av budsjettssystemet

Det ble i 2001 nedsatt et offentlig utvalg, kjent som statsbudsjettutvalget, for å drøfte prinsippene for budsjettering og regnskap i staten. Dette utvalget ble ledet av Marianne Andreassen. Utredningen ble avgitt til Finansdepartementet i 2003 og gikk under navnet ”Hva koster det?”. Utvalget skulle vurdere i) prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av statsbudsjettet/-regnskapet, herunder forholdet mellom kontantprinsippet og budsjett- og regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper, og ii) budsjettering i et flerårig perspektiv (NOU 2003: 06).

Når man her snakker om budsjett- og regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper tenkes det i første rekke på det som blir omtalt som periodiseringsprinsippet. I utredningen (NOU 2003: 06) vises det til at den prinsipielle forskjellen mellom kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet er knyttet til følgende forhold:

- ”Kontantprinsippet innebærer at inntekt skal regnskapsføres i den perioden hvor inntekten blir innbetalt, og utgiften skal føres i den perioden hvor utgiften betales.”
- ”Periodiseringsprinsippet innebærer at inntekt og utgift skal regnskapsføres i den perioden de vedrører, uavhengig av det tidspunkt hvor betalingen finner sted. Regnskapsmessig innebærer dette at inntekt skal føres i den perioden hvor inntekten er opptjent, mens utgift skal føres i samme periode som den inntekt den har bidratt til. Dette vil normalt innebære at utgiften knyttet til å framstille en gitt vare eller tjeneste kostnadsføres i den perioden som varen eller tjenesten selges, uavhengig av når utgiftene betales. Utgifter vil dermed bli fordelt på de perioder de vedrører. I de tilfeller hvor det ikke er en klar sammenheng mellom inntekt og utgift (dette gjelder for store deler av statlig aktivitet), periodiseres utgiften til de perioder hvor ressursene er forbrukt.”

4.2 Statsbudsjettutvalgets tilrådning

Utvalget var tydelig i sin tilrådning til Finansdepartementet. I første del, som omhandlet valg av føringsprinsipp for statsbudsjett og statsregnskap, blir det blant annet lagt vekt på at periodiseringsprinsippet gir betydelig merinformasjon i forhold til kontantprinsippet. Samtidig ivaretar periodiseringsprinsippet den informasjonen som framkommer ved bruk av kontantprinsippet, som først og fremst gjelder informasjon om kontantstrømmer. Videre påpekes det at de årlige kostnadene ved statlig aktivitet ikke vil framkomme ved bruk av kontantprinsippet. Utvalget peker på at dette gjør seg særlig gjeldende for kostnader knyttet til bruk av realkapital (bygninger, maskiner, utstyr mv.) Det vises også til at dagens kapitalregnskap ikke gir en fullstendig oversikt over statens eiendeler og forpliktelser, mens en balanseoppstilling ført etter periodiseringsprinsippet vil være mer fullstendig. Til slutt legges det vekt på at regnskap ført etter kontantprinsippet ikke gir grunnlag for å vurdere produksjonsresultater i forhold til kostnader. Et regnskap ført etter periodiseringsprinsippet vil derimot vise kostnader, som kan vurderes i forhold til faktisk aktivitet. Derfor hevdes det at periodiseringsprinsippet vil gi bedre mulighet til å fokusere på effektivitet enn det dagens system gir rom for, og at staten kan få mer velferd ut av de tilgjengelige ressursene (NOU

2003: 06). Utvalgets tilrådning i forhold til valg av føringsprinsipp ble at periodiseringsprinsippet bør innføres for både statsbudsjettet og statsregnskapet.

Når det gjaldt synet på budsjettering i et flerårig perspektiv, la utvalget vekt på at flere statlige virksomheter har etterlyst mer forutsigbare rammebetingelser og at det er vanskelig å drive effektivt når mulighetene for å planlegge utover ett budsjettår er begrenset. Ved større investeringsprosjekter knytter det seg stor usikkerhet til om finansieringen vil bli fulgt opp og det finnes flere eksempler på statlige investeringsprosjekter hvor bevilgningene er skjøvet ut i tid og fordelt over flere år, enn det Stortinget opprinnelig la opp til. Dette fører igjen til en lite effektiv ressursbruk. Samtidig påpekes det at flerårige budsjetter, innenfor gitte områder, vil synliggjøre konsekvenser av Stortingets vedtak og øke sannsynligheten for at vedtakene følges opp som forutsatt (NOU 2003: 06).

Utvalgets tilrådning i forhold til budsjettering i et flerårig perspektiv var i) ”at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå”, og ii) ”at det åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder” (NOU 2003: 06). Det ble foreslått at slike utvalgte prosjekter kan være større investeringsprosjekter som strekker seg over flere år. Det er imidlertid viktig å påpeke at flerårige budsjetter ble drøftet som et supplement til de ettårige budsjettene og ikke som en erstatning (NOU 2003: 06).

4.3 Finansdepartementets respons

Finansdepartementet ville ikke slutte seg til statsbudsjettutvalgets forslag om flerårige budsjettvedtak for utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. Av deres uttalelse kommer det fram at man ser verdien av forutsigbare budsjettmessige rammebetingelser for å sikre en effektiv ressursbruk, men at dette er et behov som gjør seg gjeldende for store deler av budsjettet og det blir dermed vanskelig å skille ut enkeltområder som har større behov for en slik forutsigbarhet enn andre (St.prp. nr. 1 (2003-2004)). Budsjettframskrivninger ble derimot innført fra og med 2005. Dette vakte en viss politisk interesse de første årene, men denne har avtatt med årene i følge Marianne Andreassen (Intervju: 29.10.2010).

Å innføre periodiseringsprinsippet for statsbudsjettet og statsregnskapet ble også avvist av Finansdepartementet. Det ble imidlertid satt i gang et utprøvningsprosjekt i 2004 der ti statlige

virksomheter skulle føre regnskap etter periodiseringsprinsippet. Dette prosjektet het ”program for virksomhetsstyring med periodisert regnskap”. Disse ti virksomhetene var Forsvarsbygg, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Husbanken, Jernbaneverket, Norges geologiske undersøkelse (NGU), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Universitetet i Bergen (UiB) og Universitet i Stavanger (UiS) (SSØ Rapport 1/2009). Prosjektet ble initiert av Finansdepartementet som delegerte ansvaret for oppfølging og prosjektgjennomføring til Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) (Mellamvik, Gårseth-Nesbakk, Mauland : 2010).

Lederen for statsbudsjettutvalget, Marianne Andreassen, er nåværende direktør i SSØ. Prosjektet hadde i hovedsak to hovedoppgaver. Den ene dreide seg om utvikling og teknisk utprøving av regnskapsstandardene. Den andre oppgaven gikk ut på vurderingen av hvordan den periodiserte regnskapsinformasjonen kan brukes i styringssammenheng, internt i virksomheten og som en del av etatsstyringen (Mellamvik, Gårseth-Nesbakk, Mauland: 2010). Erfaringsoppsummering fra prosjektet tilsier at det var positive effekter som knytter seg til periodiseringsprinsippet som føringsprinsipp, men at det også var mange potensielle effekter som ikke kan hentes ut før modenhetsnivået med føring etter periodiseringsprinsippet har blitt større (SSØ Rapport 1/2009). Det foregår nå en innrulling av syv nye virksomheter i dette prosjektet (Intervju Marianne Andreassen: 29.10.2010) og felles for både de eksisterende og de nye virksomhetene i prosjektet er at de følger de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS) som bygger på periodiseringsprinsippet. Fraværet av slike statlige standarder har over tid ført til at det har utviklet seg ulike varianter av virksomhetsregnskap, etter ulike prinsipper, som har vært svært uoversiktlig.

I følge statsbudsjettet for 2010 (Prop. 1 S (2009-2010)) er formålet med utprøvingen periodiseringsprosjektet som føringsprinsipp å legge til rette for et bedre og supplerende informasjonsgrunnlag for styringen i statlige virksomheter. Utprøvingen skal videre legge særlig vekt på å fremskaffe tilleggsinformasjon om kostnader og inntekter ved aktiviteten i statlige virksomheter, og om virksomhetens eiendeler. De grunnleggende forutsetningene om at Stortingets bevilgninger fortsatt skal vedtas etter kontantprinsippet, og at statlige virksomheter fortsatt skal rapportere etter kontantprinsippet til statsregnskapet, ligger fast (Tildelingsbrev SSØ 2010). Det arbeides også med å innføre en standard kontoplan med sikte på obligatorisk innføring fra 2014. Av statsbudsjettet for 2010 (Prop. 1 S (2009-2010)) står

det at ”en kontoplan deler opp regnskapet og organiserer kostnadene, inntektene, eiendelene og forpliktelsene på en slik måte at de gir informasjon om virksomhetens økonomiske situasjon. En mer detaljert felles kontoplan for statlige virksomheter vil gi bedre muligheter for mer detaljert rapportering til statsregnskapet og bedre kvalitet på detaljrapportering. En standardisert kontoplan vil gi departementer og statlige virksomheter bedre styringsinformasjon, og på sikt også gi mulighet for å tilrettelegge mer konsolidert regnskapsinformasjon i staten”. En standardisert kontoplan vil med andre ord bidra til at informasjon om statens økonomiske situasjon blir vesentlig mer oversiktlig.

4.4 Oppsummering

Kort oppsummert kan man si at det foregår endringer i den offentlige forvaltningen innen statlig økonomistyring, men at denne prosessen tar tid. At statlige virksomheter nå gradvis tar i bruk periodisert regnskap i sin interne styring, etter anbefalte statlige standarder, er i tråd med praksis i OECD-området da flere land har gått bort fra kontantprinsippet. Utviklingen er i så måte positiv da målet er å oppnå effektivitetsforbedringer i offentlig virksomhetsstyring. Hvorfor Norge har vært så seime med å ta i bruk periodiseringsprinsippet kan i følge Marianne Andreassen sees i sammenheng med at makrohensyn tradisjonelt sett har stått sterkere enn mikrohensyn i den norske forvaltningen. Finanspolitisk budsjettkontroll har på mange måter blitt tilgodesett framfor mikroøkonomiske virkemidler på virksomhetsnivå for å fremme effektiv ressursbruk. Av statsbudsjettet for 2010 (Prop. 1. S (2009-2010)) påpekes det imidlertid at prinsippene for statsbudsjettet holdes fast. Kontantprinsippet, ettårsprinsippet, fullstendighetsprinsippet og bruttoprinsippet skal videreføres uten endringer. Stortingets bevilgninger vedtas derfor fortsatt etter kontantprinsippet.

5 Investeres det for lite i offentlig sektor?

Dette er en problemstilling som er svært dagsaktuell og var for øvrig tema for Samfunnsøkonomenes Høstkonferanse (2010). Foredragsholder Victor Norman fokuserte på at man i dag har en situasjon hvor mange lønnsomme investeringer uteblir samtidig som ulønnsomme investeringer blir gjennomført. Dette betyr at prosjekter blir gjennomført til tross for at de har lavere avkastning enn alternativkostnaden,. Dette bryter med samfunnsøkonomisk effektivitetsteori der en optimal ressursbruk er kjennetegnet ved at marginalavkastningen av en vare eller produksjonsfaktor er lik i alle anvendelser (Strøm og Vislie 2007). Normann presenterte tre former for svikt han mener er årsaken til en slik

tilpasning. For det første hevdes det å være en form for budsjettsvikt der kontantprinsippet fører til at drift fortrenger investeringer. For det andre eksisterer det en kalkylesvikt i den forstand at nytte- kostnadsverktøyet er for dårlig. Til slutt mener Normann at det finnes en form for styringssvikt der politikk fortrenger økonomi. Disse hypotesene vil analyseres nærmere nedenfor.

5.1 Fører kontantprinsippet til at drift fortrenger investeringer?

Det blir påpekt i statsbudsjettutvalgets utredning at en viktig forskjell mellom kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet er knyttet til den regnskapsmessige behandlingen av investeringer. Periodiseringsprinsippet vil i motsetning til kontantprinsippet synliggjøre forbruket av realkapital som en kostnad. Ved bruk av kontantprinsippet vil hele investeringsutgiften registreres på investeringstidspunktet slik at den løpende bruken av realkapital ikke framkommer som en kostnad i senere år (NOU 2003: 06). I rapporten ”Statens budsjettrutiner: bør man skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen?” påpeker Nordås og Schjeldrup (2005) at ved dagens system blir investeringer rangert etter forventede nåverdibetraktninger ettersom de blir avskrevet i sin helhet det året bevilgningen finner sted. Dette gir et svakt grunnlag for å vurdere realkapitalens bidrag til tjenesteproduksjon og den samfunnsøkonomiske avkastningen ex post. Resultatet kan bli at nødvendig vedlikehold av realkapital med lang levetid, typisk infrastruktur, nedprioriteres. At det har oppstått et betydelig vedlikeholdsetterslep innen norsk samferdselssektor kan sees i direkte sammenheng med denne typen argumentasjon. Det er derfor hevdet at periodiseringsprinsippet gir et bedre informasjonsgrunnlag til å foreta investeringsbeslutninger, da dette prinsippet innebærer at kapitalslit synliggjøres. Nordås og Schjeldrup (2005) hevder også at dagens budsjettssystem kan bidra til et kortsiktig fokus ettersom det ikke skilles mellom utgifter til drift og investering. Resultatet kan bli at lønnsomme investeringer og vedlikehold nedprioriteres mens investeringsmodeller som gir lave investeringskostnader, men høye drifts- og vedlikeholdskostnader, blir foretrukket. Dette kan gjøre seg særlig gjeldende ettersom man heller ikke utarbeider flerårige budsjetter.

Nordås og Schjeldrup (2005) påpeker at periodiseringsprinsippet fører til at nyinvesteringer innen samferdselssektoren belaster budsjettet mindre i anleggsperioden ettersom investeringen blir fordelt over anleggsmidlets levetid. Dette kan gjøre at samferdselsprosjekter blir lettere å få gjennom budsjettprosessen. På den andre siden vil

prosjektene belaste fremtidige budsjetter noe som kan binde opp det frie handlingsrommet til nyinvesteringer i fremtiden. Periodiseringsprinsippet er derfor ikke et prinsipp som automatisk fører til at det vil bli gjort større investeringer i offentlig sektor, for eksempel innen infrastruktur. Prinsippet bidrar snarere til økt informasjonsgrunnlag ved synliggjøring av kapitalens bidrag til å framskaffe tjenester og synliggjøring av kapitalslit av statens eiendeler. Dette poenget er viktig å ha klart for seg da det realøkonomiske handlingsrommet ikke blir større av budsjettmessige tekniske endringer.

Finansdepartementet tilbakeviser at dagens kontantprinsipp er et hinder for rasjonelle investeringer. Dette ble poengtert under Samfunnsøkonomenes høstkonferanse, der Statssekretær Hilde Singsaas gjorde det klart at begrunnelsen for å beholde systemet slik det fremstår i dag er at alle tiltak må kunne vurderes mot hverandre på fritt grunnlag. Singsaas hevder at det å ha systemmessig forrang for investeringer i realkapital vil undergrave prinsippet om helhetlige prioriteringer. Singsaas påpekte også at hva som er ”rasjonelle” investeringer ikke bare kan baseres på økonomiske vurderinger, da det ikke bare er investeringer i realkapital som bidrar til verdiskapning. Det er imidlertid liten tvil om at Norge står foran store utfordringer når det gjelder kvaliteten på dagens samferdselssektor og infrastruktur, noe som vil bli belyst nærmere i kapittel 6.

5.2 Er nytte- kostnadsverktøyet for dårlig?

Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger baseres på informasjon om alle kostnader ved et prosjekt, samt kvantifisering av nytte av prosjektet for alle som blir berørt (SNF rapport nr. 16/05). Men hva vil det si at noe er samfunnsøkonomisk lønnsomt? Av Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomisk går det fram at ”samfunnsøkonomisk lønnsomt vil bety at befolkningen til sammen er villig til å betale minst like mye som tiltaket faktisk koster” (FIN, 2005). Det går videre fram av Finansdepartementets veileder at hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes. Konsekvenser kan eksempelvis være kostnader som belastes offentlige budsjetter, inntekts- og kostnadsendringer for private husholdninger og privat næringsliv i tillegg til virkninger for miljø, helse og sikkerhet (FIN, 2005).

Det finnes i all hovedsak tre hovedtyper samfunnsøkonomiske analyser. Disse tre er nytte-kostnadsanalyse, kostnadseffektivitetsanalyse og kostnads- virkningsanalyse. De tre typene

skiller seg fra hverandre ved hvor langt de går i retning av å verdsette effekter i kroner og øre. En nytte- kostnadsanalyse skal være en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et spesielt tiltak der nyttevirknninger og kostnader verdsettes i kroner og øre så langt det er faglig forsvarlig (FIN, 2005). Å verdsette tiltak i kroner og øre gjøres ut fra prinsippet om individuell betalingsvillighet. Resultatet av analysen oppsummeres gjerne i en nytte- kostnadsbrøk hvor prosjektet vanligvis er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom brøken er større enn 1 (Nyborg: 1995). Kostnadseffektivitetsanalyse er en systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål på (FIN, 2005). Kostnads- virkningsanalyse er en kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller kan man ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnad (FIN, 2005). I den videre fremstillingen vil mitt fokus være på nytte- kostnadsanalyser. Metoden har sin bakgrunn i økonomisk velferdsteori og et hovedprinsipp er at ressursbruken skal vurderes etter ressursenes avkastning i beste alternative anvendelse (TØI notat 1058/1997).

5.2.1 Nytte- kostnadsverktøyet i praksis

Det er i praksis svært vanskelig å få med alle effekter knyttet til gjennomføringen av et prosjekt når man foretar en nytte- kostnadsanalyse. Harald Minken fra Transportøkonomisk institutt erkjente at det eksisterer svakheter ved analyseopplegget i praksis på Samfunnsøkonomenes høstkonferanse (2010). I tillegg eksisterer det forskjellige standarder mellom land som noen ganger kan gi oppsiktsvekkende resultater. Svinesundbroen er et eksempel på dette. Norske beregninger førte til at broen ble karakterisert som marginalt lønnsom, mens den etter svenske kalkyler ble sett på som svært lønnsom. I følge Nils Terje Furunes (2006) kan det ikke være tvil om at nordmenn har langt større nytte av denne broen enn svenskene, og han setter dermed et stort spørsmålstegn ved denne analysen. Et annet eksempel på at nytte- kostnadsanalyser kan gi ulike resultater mellom land ble påvist av Andreas Økland (2008). Økland konkluderer med at samfunnsøkonomiske nytte- kostnadsanalyser ikke er et entydig verktøy i beslutningsprosessen tilknyttet samferdselsinvesteringer. Økland viser til at den samfunnsøkonomiske analysen av Follobanen, som betegner nytt dobbeltspor mellom Oslo S og Ski, viser at prosjektet ikke er lønnsomt etter norsk metodikk. Dersom man legger britiske beregningsmetodikker til grunn fremstår derimot dette prosjektet som samfunnsøkonomisk svært lønnsomt. Hovedårsaken til

dette funnet er at britiske beregninger legger til grunn en lengre beregningsperiode, noe som betyr høyere diskonteringsfaktor og lavere kalkulasjonsrente. Nytte- kostnadsverktøyet er langt fra ferdig utviklet og det bør jobbes kontinuerlig med å forbedre dette styringsverktøyet. Samtidig bør man ikke undervurdere viktigheten av å ta dette verktøyet i bruk.

5.2.2 Bruken av samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsprosesser

I norsk forvaltning er det særlig innenfor veisektoren at nytte- kostnadsanalyser har blitt mye brukt (Nyborg: 1995). Nyborg (1995) hevder imidlertid at det er vanskelig å se noen sammenheng mellom de prioriteringene av veiprojekter som faktisk foretas, og prosjektenes nytte- kostnadsbrøker. Med andre ord blir mange investeringsprosjekter gjennomført og gitt prioritet til tross for at de har lavere samfunnsøkonomisk nytte enn konkurrerende prosjekter. Dette forteller oss at samfunnsøkonomiske analyser ikke alltid blir gitt den vekt som er ønskelig ut fra økonomiske hensyn og at det kan eksisterer en interessekonflikt mellom politiske beslutninger og samfunnsøkonomiske hensyn. Med dette mener jeg at et prosjekt kan være av stor politisk interesse for den enkelte politiker, da den kan sikre fornyet tillit hos sin velgerskare, til tross for at prosjektet ikke er å foretrekke for samfunnet som helhet. Det dårlige prosjektet burde med andre ord ikke bli gjennomført da det eksisterer en bedre alternativ anvendelse av ressursene.

Nyborg fokuserer på at de samfunnsøkonomiske analysene må formidles på en slik måte at beslutningstakerne er inneforstått med de konsekvenser deres valg har og at de dermed kan foreta sitt beslutningsproblem på best mulig måte. Det ligger selvsagt i demokratiets natur at de som gjør upopulære og til dels gale prioriteringer står i fare for å ikke få fornyet tillit ved neste valg. Det er likevel et vesentlig tidsaspekt man må ha med i beregningen for å vise sin politiske misnøye. Derfor er det viktig at man i enhver beslutningsprosess har vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene slik at offentlige midler blir brukt på en mest mulig effektiv måte. Nytte- kostnadsanalyser er det fremste virkemiddelet for å vurdere ulike tiltak opp mot hverandre og derfor bør det fokuseres mer på slike analyser innen offentlig forvaltning.

5.3 Fortrenger politikk økonomi?

Som nevnt i avsnitt 5.3.2 kan det være motsetninger mellom politiske og økonomiske interesser når det kommer til hvilke prosjekter som ønskes gjennomført. Dette kan illustreres ved følgende eksempel, der framstillingen følger Harald Minkens foredrag på Samfunnsøkonomenes høstkonferanse (2010). Det viser seg at det er en signifikant forskjell på hvilke vei- og jernbaneprosjekter fagetatene (Statens vegvesen og Jernbaneverket) ønsker til vurdering for å bli med i Nasjonal transportplan (NTP) 2010-2019 og hva som faktisk blir vedtatt etter en politisk prosess. For veiinvesteringer er tallene som følger. Rundt 81 av de 290 veiprosjektene som Vegdirektoratet hadde til vurdering for å bli med i NTP 2010-2019, var lønnsomme. Dette utgjør ca 30 prosent. Netto nåverdi av disse var 16 milliarder. De kostet offentlige budsjetter 34 milliarder og netto nytte per budsjettkrone var 0,5. De veiinvesteringene som faktisk ble vedtatt i NTP har samlet netto nåverdi på -20 milliarder og koster offentlige budsjetter 45 milliarder. Netto nytte per budsjettkrone blir i dette tilfellet -0,4. I følge Minken ville det altså vært mulig å oppnå et resultat som var 36 milliarder bedre, og enda ha 11 milliarder til overs til andre formål.

For jernbaneinvesteringer tegner det seg et tilsvarende bilde. Netto nåverdi av de ubundne jernbaneinvesteringene som ble vurdert inntatt i etatens plan for NTP var -19 milliarder og de kostet offentlige budsjetter 32 mrd. Dette gir en netto nytte per budsjettkrone på -0,6. De investeringene som ble vedtatt i NTP har samlet netto nåverdi på -23 milliarder og koster offentlige budsjetter 45 milliarder. Dette gir en netto nytte per budsjettkrone på -0,5. Det er for øvrig verdt å merke seg at de fleste jernbaneinvesteringer blir betraktet som lite lønnsomme. Minken hevder at etatenes innstillinger til Samferdselsdepartementet av og til blir påvirket av lokalpolitisk press og at det finnes flere eksempler på at Samferdselsdepartementet anbefaler alternativer som er ulønnsomme, eller har mindre lønnsomhet enn andre alternativer.

At samfunnsøkonomiske analyser ikke blir tillagt nok vekt i politiske beslutninger er ikke et nytt fenomen. Karina Nyborg (1995) og Inger Spangen gjennomførte i 1995 en studie hvor de intervjuet medlemmer av Stortingets samferdselskomité og fant at politikere generelt legger liten vekt på nytte- kostnadsanalyser. Samtidig viste studien at det var en viss systematikk i forhold til partipolitisk tilhørighet og bruken av slike analyser, der representantene lengst til venstre var mest skeptiske til dette analyseverktøyet.

Et motsetningsforhold mellom samfunnsøkonomi på den ene siden og politiske interesser på den andre kan oppfattes som et frustrerende spill, der hensynet til en mindre gruppe mennesker og deres særinteresser kan bli ivaretatt framfor et konkurrerende alternativ som gagnar det store flertallet. Allikevel er dette et tegn på at demokratiet står sterkt i Norge og at det i høyeste grad fungerer.

5.4 Realøkonomiens ubunnhørlige bokholderi

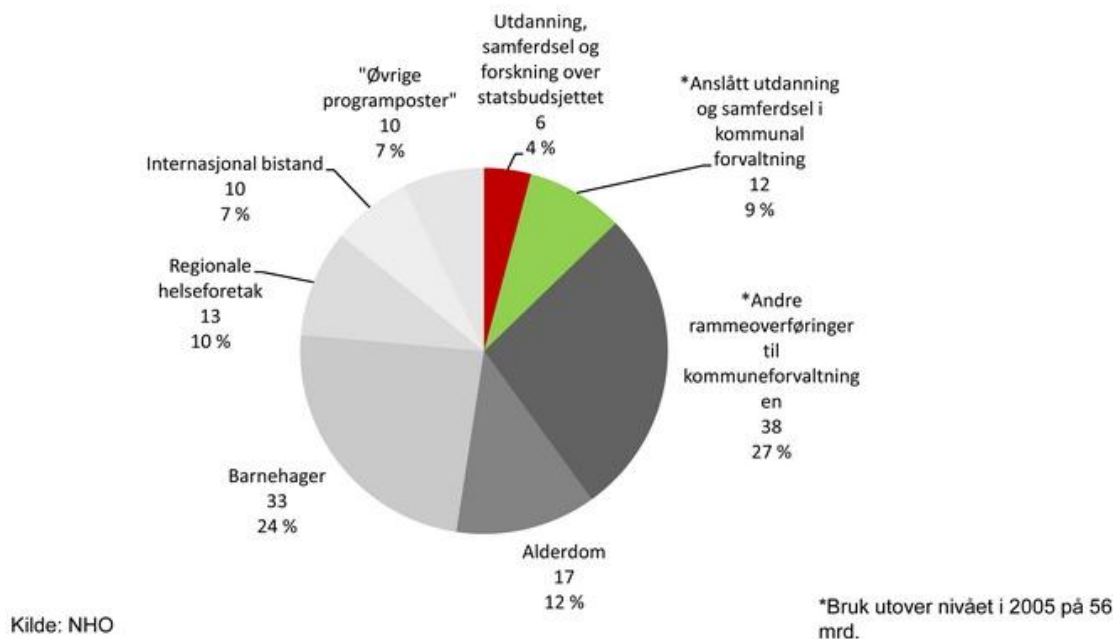
I følge Strøm og Vislie (2007) er en av de mange oppgavene en sosial- eller samfunnsøkonom har å opplyse om ”realøkonomiens ubunnhørlige bokholderi”. Bak denne betegnelsen ligger det en erkjennelse av knapphet som et allment kjennetegn ved et hvilket som helst tenkelig økonomisk regime. Sagt på en annen måte, vi kan ikke få mer av alt. Dette gjør seg særlig gjeldende innenfor budsjettforhandlinger der man blir nødt til å foreta prioriteringer innenfor en gitt budsjetttramme. Samferdselssektoren er en sektor som tilsynelatende aldri får tilstrekkelige med midler for å løse sine oppgaver. Sektoren er så kapitalintensiv at oppgavene rett og slett er for store til at et raust budsjett kan endre sektorens fremtidige utsikter nevneverdig. Derfor foregår det en debatt om man må gi sektoren bedre betingelser over en lengre periode for å få gjennomført de oppgaver som står på trappene. Det er i hovedsak to aspekter jeg vil diskutere kort.

5.4.1 Finanspolitikkenes begrensninger og forholdet til handlingsregelen

Finanspolitikken fungerer i et samspill med pengepolitikken. Dette foregår ved at politikerne selv har delegert ansvaret for pengepolitikken til en uavhengig sentralbank som styrer etter et inflasjonsmål, jf. avsnitt 2.2.1. Dette fungerer som et effektivt virkemiddel for å begrense inflasjonsdrivende finanspolitikk. Samtidig har også politikerne vedtatt en handlingsregel som begrenser innfasingen av oljeinntekter. Handlingsregelen er dog ingen streng juridisk bindende regel. Begge disse reglene springer ut i fra tidskonsistensproblemet, som sier at politikere vil ha kortsiktige insentiver til å føre en politikk som ikke er optimal for samfunnet på lang sikt. Da et bredt flertall av Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001 ble det også lagt vekt på at innfasingen av petroleumsinntekter skulle brukes til å styrke vekstevnen til norsk økonomi.

Av St. meld. nr. 29 (2001) heter det ” Regjeringen legger derfor vesentlig vekt på at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, skal brukes på en måte som også vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Lavere skatter og avgifter kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår, slik at konkurranseevnen styrkes. Tilsvarende vil tiltak for en bedret infrastruktur, samt tiltak for å bringe fram ny kunnskap gjennom forskning og utvikling, bidra til å styrke vekstevnen. Styrket vekstevne og høyere arbeidstilbud vil i seg selv trygge grunnlaget for de offentlige velferdsordningene”. Et interessant spørsmål å stille i denne sammenheng er hvordan fordelingen av det økte handlingsrommet, som oljeinntektene gir, har vært mellom sektorene. En beregning gjort av NHO (2010) viser at høyst tretten prosent av det økte handlingsrommet har blitt brukt på det som kan kalles vekstfremmende tiltak fra 2005 til 2010, dersom man medregner rammeoverføringer til kommuneforvaltningen. Beregningen tar utgangspunkt i hva som ville være en budsjettneøytral utvikling for sentrale programposter hvis petroleumsinntekter ikke ble tatt i bruk. Den enkle, men sentrale antakelsen er at merbruk utover det budsjettneøytrale må dekkes inn gjennom bruk av petroleumsinntekter. Det hevdes i artikkelen at dette er en forutsetning som står seg bra siden kun få områder har blitt nedprioritert under den sittende regjering. Det dreier seg om 139 ”nye” oljemilliarder som har blitt faset inn i norsk økonomi og resultatet er gjengitt i figur 3.

Figur 3: Oversikt over hvordan 139 ”nye” oljemilliarder har blitt brukt i perioden 2005 – 2010, fordelt på ulike områder:



Som nevnt i avsnitt 5.1 pågår det en debatt om hva som kan karakteriseres som vekstfremmende tiltak. Det er likevel liten tvil om at investeringer i infrastruktur er høyst nødvendig i årene som kommer for å møte veksten i transportsektoren. Mange tar derfor til orde for at en større andel av oljepengene burde rettes mot nettopp investeringer i infrastruktur. En hypotese er om motviljen til å gjøre disse prioriteringene også kan karakteriseres som et tidskonsistensproblem der økonomien på lang sikt vil være best tjent med at investeringer i infrastruktur blir prioritert i større skala enn det som er tilfellet i dag. I henhold til prinsippet om ”realøkonomiens ubunnhørlige bokholderi” krever dette vanskelige prioriteringer innenfor dagens budsjetttrammer da noe naturligvis må vike plass for disse investeringene. Det er imidlertid debattert hvorvidt dagens realøkonomiske handlingsrom er rigid.

5.5.2 Omplassering av Statens pensjonsfond utland (SPU) i innenlandsk realkapital

Det har i flere år foregått en debatt om man burde investere mer av SPU i innenlandsk realkapital. Kritikerne av denne ideen mener at det vil skape press i norsk økonomi og være

svært uheldig for konkurranseutsatt næring, som vil måtte slite med sterkere kronekurs og svekket konkurranseevne. Et annet argument mot et slikt forslag er av mer prinsipiell art og går ut på at man vil bruke av fremtidige generasjoners ”sparegris”, da det er en kjent sak at SPU skal fungere som en buffer når eldrebølgen slår inn.

På den andre siden av bordet sitter de som hevder at en omplassering av SPU til innenlandske realinvesteringer ikke nødvendigvis trenger å føre til press i norsk økonomi. Det hevdes at det er ledig kapasitet i bygg- og anleggs sektoren, samt at det også er fullt mulig å importere denne typen arbeidskraft fra utlandet. Det argumenteres også for at avkastningen på SPU ikke er så høy som først antatt og at en omplassering av formuen til innenlandsk realkapital kan gi minst like stor avkastning som utenlandske verdipapirer i form av bidrag til økt økonomisk vekst, dersom man utelukkende velger de prosjekter som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Forventet realavkastning på SPU er satt til 4 prosent. Derfor er det en nødvendig forutsetning at investeringer hjemme må ha større eller lik alternativnytte enn det som forventes oppnådd ved dagens forvaltning av SPU for at et slikt forslag skal være forsvarlig i en samfunnsøkonomisk sammenheng.

6 Den norske samferdselssektoren. Utfordringer og svakheter innenfor dagens

Det blir i NHOs ”samferdselsløftet” (2007) påpekt at investeringer i infrastruktur har stor betydning for vekst og verdiskapning. Nettopp på grunn av at den norske geografien skaper store avstandsulemper må dette avbøtes med et moderne veisystem og et samordnet nett av nasjonale veier, havner, jernbane, terminaler og lufthavner. Det er påvist at dagens standard på vei og jernbanenettet er gjennomgående dårlig og at sektoren sliter med store vedlikeholdsetterslep. Samtidig pågår det en debatt hvorvidt dagens modell etter kontantprinsippet kan sikre en rasjonell og kostnadseffektiv gjennomføring av nye samferdselsprosjekter. Denne debatten vil jeg belyse nærmere.

6.1 Teoretiske betraktninger på hvordan infrastrukturinvesteringer kan bidra til økonomisk vekst

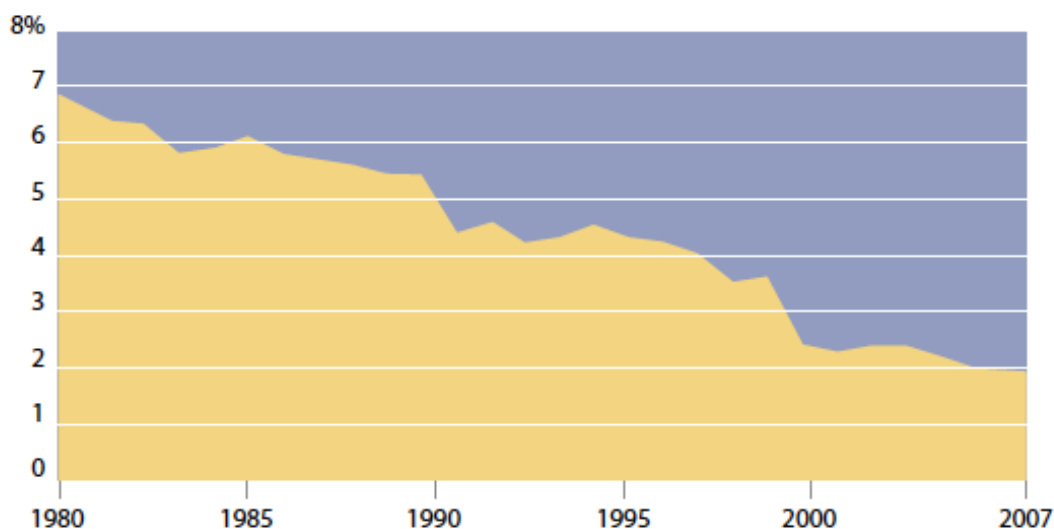
Gjerdåker og Lian (TØI rapport 989/2008) viser til fem mekanismer som kan gi økonomisk vekst via transportinvesteringer fra et teoretisk perspektiv. Den første mekanismen er at transportinvesteringer kan gi *økt regional handel*. Transportforbedringer kan stimulere til regional handel og bidra til at nye aktiva, som ledig arbeidskraft og steder som før har vært utilgjengelig, bringes inn i produksjonen. Den andre mekanismen er at transportinvesteringer kan bidra til *økt konkurranse* i produkt- og faktormarkeder. Den tredje mekanismen er *agglomerasjonsfordeler*. Dette innebærer at transportforbedringer kan oppmuntre til eksterne stordriftsfordeler ved å stimulere til koblinger mellom økonomiske aktører. Det kan også føre til utvidelse av arbeidsmarkeder og spredning av kunnskap, som igjen kan stimulere innovasjon. Den fjerde mekanismen er *interne stordriftsfordeler*, da transportforbedringer kan gjøre det mulig for foretak å reorganisere for bedre å utnytte interne stordriftsfordeler. Den femte mekanismen er at transportforbedringer kan redusere *kødannelse og forurensning*.

Et viktig poeng som Gjerdåker og Lian (TØI rapport 989/2008) viser til er at transportinvesteringer kan betraktes som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for økonomisk vekst. I et land som allerede har et godt utviklet transportnett vil ikke ytterligere investeringer i infrastruktur fremme økonomisk vekst, ettersom nytten av infrastrukturinvesteringer kan betraktes som avtakende. Det vises derfor til at infrastrukturinvesteringer kun kan sees på som et supplement til andre nødvendige betingelser for økonomisk vekst. Disse er *positive økonomiske eksternaliteter*, som for eksempel tilgang på kvalifisert arbeidskraft, lokal økonomisk dynamikk og agglomerasjonsfordeler. *Investeringsfaktorer* som tilgang til investeringsmidler og *politiske faktorer* som sørger for å legge til rette for økonomisk utvikling.

6.2 Utfordringer innenfor dagens samferdselssektor

I ”Forslag til nasjonal transportplan 2010-2019” kommer det fram at den norske samferdselssektoren står foran et stort vedlikeholdsbehov. Vedlikeholdsetterslepet er beregnet til totalt 21,4 milliarder kroner fordelt på henholdsvis dagens statlige veinett, maritim infrastruktur og jernbanenettet. Dette blir også understreket i St. meld. nr. 16 (2008-2009), bedre kjent som Nasjonal transportplan for 2010–2019, der det påpekes at vi over tid har fått et økt gap mellom transportbehovet og standarden på infrastrukturen. Rapporten ”State of the Nation” (2009), som gir en overordnet tilstands- og behovsvurdering av norsk infrastruktur og norske bygg, tegner et tilsvarende dystert bilde av norske veier og jernbane. I rapporten blir tilstanden på dagens jernbanenett vurdert til å være svært dårlig og at anleggets forfatning er av en slik tilstand at dens funksjonalitet er truet. Tilstanden på norske riks-, fylkes- og kommuneveier blir også karakterisert som dårlig. Etterslepet forventes å øke i årene fremover på grunn av manglende drift og vedlikehold. I Statens vegvesens rapport ”Stamvegutredninger – Behov for utvikling av stamvegnettet” (2006) påpekes det at kun 5 prosent av Norges stamvegnett kan karakteriseres som fullgod standard mens 39 prosent har brukbar standard. Hele 56 prosent blir karakterisert som ikke brukbar standard. Den sittende regjering har vel og merke økt bevilgningene til samferdselssektoren, men vedlikeholdsetterslepet er så stort at det vil ta mellom 30 til 50 år å gi hele stamvegnettet en god standard med dagens bevilgningsnivå i følge statens vegvesen. At Norge har havnet i bakevja når det kommer til standard på vår infrastruktur kan delvis sees i sammenheng med at samferdselssektoren har siden 1980 tallet fått tildelt en stadig mindre andel av statens totale utgifter. Dette resultatet er gjengitt i figur 4. Vi ser av figuren at samferdselssektorens andel av statens totale utgifter har falt fra nærmere 7 prosent i 1980 til om lag 2 prosent i 2007.

Figur 4: Samferdselssektorens andel av statens totale utgifter fra 1980-2007



Kilde: Nasjonalt løft for jernbane og vei (2008)

Det er dermed knyttet store utfordringer til vedlikehold av den infrastrukturen vi besitter i dag. Samtidig er det en minst like stor utfordring at investeringer i nye og moderne samferdselsprosjekter, som møter morgendagens krav til kvalitet og framkommelighet, ikke bygges ut så raskt og kostnadseffektivt som mulig.

6.2.1 Svakheter ved dagens modell

Dagens modell med ettårige overføringer etter kontantprinsippet fører til dokumenterbare svakheter når det kommer til gjennomføringen av samferdselsprosjekter. Helt sentralt i dagens modell står Nasjonal Transportplan (NTP) som skal fungere som et strategidokument for transportpolitikken. Transportplanen har en tidsperiode på ti år, men revideres hvert fjerde år. Det er transportetatene og Avinor AS som utarbeider et faglig grunnlag for departementets videre arbeid med den endelige stortingsmeldingen. NTP skal presenterer hovedtrekkene i regjeringens transportpolitikk og legger grunnlaget for helhetlige politiske vurderinger, effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene (St. meld. nr. 16

(2008-2009)). Et hovedformål med utarbeidelsen av NTP er å få en mest mulig forutsigbar og effektiv prosess knyttet til utvelgelsen av investeringsprosjekter (NOU 2003: 06). Arbeidet med NTP er en tidkrevende og omfattende prosess som innehar et stort ambisjonsnivå for transportsektoren. Strategidokumentet har vokst i størrelse og omfang siden første utgave i 2002.

Til tross for å være et solid stykke arbeid har NTP sine tydelige svakheter. For det første er ikke prioriteringene som gjøres i NTP bindende for de årlige budsjettene (Raskere og smartere samferdselsutbygging: 2010). Dermed er det de årlige budsjettforhandlingene som til syvende og sist bestemmer nivået på samferdselssatsingen og man står i realiteten fritt til å omrokkere på de prioriteringer som er gjort i NTP. Endringer i gjennomføringstakten av prosjekter fører til at fremdriften ikke blir optimal ut i fra hensynet til effektiv ressursbruk. I forbindelse med behandling av innneværende NTP (2010-2019) kom det fram at det gjenstår investeringer i jernbanesektoren på henholdsvis 9.5 milliarder kroner og 14.9 milliarder kroner fra de to foregående NTP-ene. Det samme gjør seg gjeldende for veisektoren der det gjenstår prosjekter for 1.8 milliarder fra foregående periode (NHO: 2010)

NTP kan dermed miste troverdighet som planverktøy og bli oppfattet som et ressurskrevende og veiledende styringsdokument. At det har vist seg å være vanskelig å nå rammenivåene som legges til grunn kan resultere i ineffektiv framdrift av påstartede prosjekter og dermed skape kostbare avbrudd. Dette er et argument for at store prosjekter burde sees i et flerårig perspektiv. Matz Sandmann oppsummerte utfordringen med NTP på en treffende måte under NHOs seminar om prosjektfinansiering 30.10.2010. Sandmann hevdet at NTP som strategidokument bar preg av ”lange planer og korte penger”.

Den andre hovedkritikken mot dagens modell er at årlige bevilgninger over statsbudsjettet fører til en stykkvis utbygging av store samferdselsprosjekter ettersom finansieringen bare er sikret for ett år av gangen. Dermed deler man store prosjekter som strekker seg over flere år opp i mindre parseller, eller delprosjekter. Et illustrerende eksempel er som følger. Et boligprosjekt har ikke sikret full finansiering av hele bygget ved byggestart. Dermed blir man nødt til å dele boligbyggingen opp i mindre prosjekter og fullføre huset ”klattvis” etter hvert som du får finansiering på plass. Dermed kan ikke bygging av huset sees som en helhet fra dag én. En rasjonell gjennomføring av delprosjektene kan ikke sikre en rasjonell og

kostnadseffektiv gjennomføring av summen av delprosjektet. Det er betydelig gevinstpotensiale av å se større prosjekter i sammenheng og å sikre hele prosjektet en rasjonell gjennomføring.

Et konkret eksempel fra samferdselssektoren er jernbanestrekningen Asker-Lysaker. Dersom dette prosjektet ville vært sikret full finansiering fra oppstart ville dette gitt betydelig samfunnsøkonomiske virkninger i positiv forstand i følge rapporten ”Nasjonalt løft for jernbane og vei” (2008). Det kommer fram av rapporten at Jernbaneverket konkluderer med at staten hadde spart anslagsvis 560 millioner kroner ved å bygge strekningen på fem år i stedet for på ti år. Enda viktigere er det at en raskere utbygging ville ha økt brukernes nytteverdi med over en milliard kroner. Dermed ville den samlede samfunnsøkonomiske gevinsten ved raskere utbygging ha vært over 1,5 milliarder. Denne gevinsten ble altså ikke realisert ettersom utbyggingen ble delt opp i parseller og fremdriften ble hindret av at prosjektet ikke var sikret full finansiering ved oppstart.

En tredje innvending mot dagens modell er at den norske modellen siden midten av 1800-tallet har vært preget av at infrastrukturprosjekter drives fram lokalt via kommunestyrene og fylkestingene, i stedet for at de blir initiert sentralt av fagfolk (Knut Boge: 2007). Dette gjør at det blir en motsetning mellom hvilke prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme og hvilke prosjekter som er politisk motivert. Dersom det er et sterkt lokalt press på å få gjennom et prosjekt, er det meget mulig at det blir gjennomført selv om det ikke er samfunnsøkonomisk ønskelig. Å inngå en spleiseavtale med staten i form av bompenger er en veletablert måte å få gjennomført et lokalt initiert prosjekt på. Problemet i samfunnsøkonomisk forstand er at dette i mange tilfeller ikke er optimalt. Når det ikke er eksterne virkninger i forbruket av et fellesgode, som for eksempel kører på en vei, vil det ikke være optimalt å kreve noen brukerpris (Strøm og Vislie: 2007). I tillegg er denne formen for finansiering svært fordyrende, noe som blir påvist i en innstilling fra Stortingets transport- og kommunikasjonskomité (Innst. 52 S (2009–2010)).

6.2.2 En nyansering av kritikken mot kontantprinsippet

Kritikken mot dagens budsjettssystem blir ofte noe unyansert. Det er i hovedsak hensiktsmessig å skille mellom to aspekter. Det første aspektet er knyttet til at dagens budsjettssystem, med føring etter kontantprinsippet, kommer til kort i den forstand at det ikke

gir tilstrekkelig med informasjon. Det er uheldig at realkapitalens bidrag ikke kommer til synet i statens budsjetter og regnskap. Også at investeringer avskrives det året de blir vedtatt er ugunstig ettersom kapitalslitet ikke blir synliggjort. Dermed blir ikke standarden på statens eiendeler avspeilet i regnskapet. Dette gir igjen begrenset informasjonsgrunnlag for beslutningstakere og brukere.

Det andre aspektet knytter seg til at kontantprinsippet ikke er egnet til å sikre en rasjonell utbygging av store samferdselsprosjekter. Dette er en sannhet med modifikasjoner. Som Finansministeren tar til ordet for i Aftenposten (<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3891953.ece>) er det ikke systemfeil ved budsjettssystemet som sådan som er utfordringen. Finansministeren hevder at innenfor dagens budsjettssystem kan Stortinget vedta større utbyggingsprosjekter gjennom å godkjenne en kostnadsramme for prosjektet og gi departementene fullmakt til å inngå kontrakter som forplikter staten utover første budsjettår. Denne muligheten har også blitt brukt i praksis i forbindelse med for eksempel Operaen i Bjørvika. Dermed kan det gis unntak fra kontantprinsippet dersom den politiske viljen er til stedet. Man kan spørre seg om denne muligheten har blitt brukt i stor nok grad, da de samfunnsøkonomiske kostnadene av å bygge ”klattvis” er godt dokumentert både tids- og kostnadsmessig.

Det er derfor viktig å skille mellom de som hevder at kontantprinsippet fører til svak styringsinformasjon, og de som har en skjult agenda i form av kritikk mot de lave bevilgningene og bruker kontantprinsippet som skyteskive.

7 Sammenligning av samferdselssektoren i Norge, Sverige, Danmark og Finland

Dersom man skal sammenligne den norske samferdselssektoren med andre land er det naturlig å velge våre naboland Sverige, Danmark og Finland. En studie av Knut Borge (2007) viser hvordan Norge skiller seg fra våre naboland både når det gjelder kvaliteten på vei- og jernbane, men også organisatoriske forskjeller.

7.1 Norges svake posisjon i forhold til våre naboland

I Knut Boges rapport, ”Bygger vi veien til Soria Moria, eller sparer vi oss til fant”, (2007) presenteres en svært interessant sammenligning av antall kilometer bilvei, jernbane, samt gang- og sykkelvei i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Resultatet er gjengitt i tabell 1.

Tabell 1: Antall kilometer bilvei, jernbane, samt gang- og sykkelvei i Norge, Sverige, Danmark og Finland

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Antall km offentlig vei	92.920	139.300	72.411	78.189
Antall km stamvei	8.884	15.400	3.819	13.264
Antall km motorvei (Klasse A)	281	1.740	1.024	700
Antall km gang- og sykkelvei	2.626	33.000	12.405 (Skiltede sykkelruter)	4.884
Antall km jernbane	4.087	11.904	2.644	5.741
Antall km jernbane med to eller flere spor	224	1.858	1.108	NA
Antall km jernbane med	2.528	9.683	Ca 660	2.619

elektrisk drift				
-----------------	--	--	--	--

Kilde: Boge 2007

Det interessante her er naturligvis ikke antall kilometer i absolutte tall, men den tydelige forskjellen i antall prosent av vei- og jernbanestrekninger som er karakterisert som motorvei eller to eller flere jernbanespor. I en slik sammenligning er det tydelig at Norges skiller seg klart fra våre naboland. Dersom man måler hvor mange prosent av henholdsvis offentlig vei og stamvei som er motorvei finner vi at kun 0.3 prosent av Norges offentlige veinett og vel 3 prosent av stamveinettet har motorveistandard. I Sverige er derimot vel 1 prosent av det svenske veinettet og 11 prosent av stamveinettet motorveistandard. I Danmark har 1.4 prosent av det offentlige veinettet og hele 27 prosent av stamveinettet motorveistandard. I Finland har 0.9 prosent av det offentlige veinettet og 5 prosent av stamveinettet motorveistandard (Boge 2007).

Dersom man ser på tallene for jernbane kommer også her Norge svakt ut. Det svenske jernbanesystemet er det suverent mest omfattende. I tillegg har vel 80 prosent av det svenske jernbanesystemet elektrisk drift. Sverige har også flest kilometer med to eller flere jernbanespor. Naturligvis har Danmark det korteste jernbanesystemet, men i gjengjeld har nesten 40 prosent av jernbanesystemet to eller flere spor. For Norges del er det kun 5 prosent av jernbanesystemet som har to eller flere spor (Boge: 2007).

7.2 Hvordan har våre naboland organisert samferdselssektoren?

I Sverige er både flerårig budsjetter og lånefinansiering utbredt som verktøy for å finansiere samferdselsprosjekter. Den svenske Riksdagen fatter vedtak om et samlet utgiftstak for de neste tre årene, som deretter fordeles på 27 utgiftsområder. Det har i tillegg blitt vist politisk vilje til å holde fast ved de utgiftstakene som er vedtatt (Raskere og Smartere samferdselsutbygging : 2010). Trafikverket, som er en sammenslåing av Vägverket og Baneverket, har også inntil nylig kunnet finansiere utvalgte vei- og jernbaneprosjekter ved å ta opp lån i det statlige Riksgäldkontoret, som er underlagt det svenske Finansdepartementet. Lånene tilbakebetales med renter over senere års bevilgninger. Erfaringene fra denne ordningen er at det styrker forutsigbarheten og bidrar til en mer rasjonell prosjektgjennomføring for de fåtall prioriterte prosjektene. Det bidrar også til å konsentrere de samlede bevilgningene til samferdsel om færre prosjekter, som igjen bidrar til økt vektlegging

av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prioriteringen mellom prosjekter (Raskere og Smartere samferdselsutbygging:2010). Det er imidlertid vært å merke seg at den svenske modellen med låneopptak hos Riksgäldskontoret nå er avsluttet (Aftenposten :06.11.2010).

I Danmark er også flerårig budsjetter en vel etablert praksis. En blanding av formelle og veiledende avtaler bidrar til at en stor del av statsbudsjettet bindes for fire år av gangen. Denne typen for flerårsavtale brukes for et mindre antall virksomheter, men de omfatter en betydelig del av statsbudsjettet. Konsekvensen av å binde opp deler av budsjettet på denne måten er at de virksomheter som ikke har slike avtaler må bære belastningen ved behov for budsjettkutt (Raskere og Smartere samferdselsutbygging: 2010).

Finland er i omtrent samme situasjon som Norge, da store deler av Finland mangler moderne stamveier. Samtidig er finske myndigheter bundet opp av trange budsjetter. Finansiering av infrastruktur og samferdsel er derfor i mange sammenhenger finansiert i form av lån, blant annet fra Verdensbanken i forbindelse med de første finske motorveien på 1960- og 70 tallet (Boge :2007). Finland er derfor ikke et foregangsland Norge burde se til, men det viser at det er mulig å komme et stykke på vei til tross for knappe ressurser.

Et annet viktig poeng er at både Vägverket, Vejdirektoratet og den finske Vägforvaltningen fører alle regnskap etter periodiseringsprinsippet, og synliggjør dermed veikapitalen og dens avskrivning i de årlige regnskapene. Avskrivingene er en funksjon av blant annet forventet levetid på veiinvesteringene og det årlige vedlikeholdet (Boge :2007). Som nevnt i avsnitt 4.2 er en innfasing av periodiseringsprinsippet også i ferd med å skje i Norge.

8 Alternativer til dagens organiserings- og finansieringsmodell for samferdsel

Som vist i forrige avsnitt finnes det ulike alternativer til dagens modell med ettårige bevilgningsvedtak. De alternativene som blir nevnt i samferdselsdebatten er flerårig budsjettering, offentlig privat samarbeid (OPS) og statlig eide aksjeselskaper. Alle disse går under samlebetegnelsen prosjektf finansiering, ettersom de skiller seg fra dagens årlige bevilgningsmodell ved at full finansiering for hele prosjektet er sikret fra byggestart. Det er hevdet at man kan oppnå flere typer samfunnsøkonomiske virkninger av å benytte

prosjektfinansiering fremfor tradisjonell bevilgning over statsbudsjettet. Disse potensielle gevinstene er gjengitt i tabell 2.

Tabell 2: Typer samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektfinsiering

Aktør/gruppe	Virkning
Trafikanter	Kortere reisetid Reduserte forsinkelser eller køkostnader Redusert ventetid Økt sikkerhet Raskere gevinster
Trafikkselskaper	Økte inntekter Lavere kostnader
Offentlige organer	Lavere og tidsforskyvede invsteringskostnader Lavere drifts- og vedlikeholdskostnader Endrede avgiftsinntekter Endrede offentlige kjøp
Samfunnet for øvrig	Lavere ulykkeskostnader Endrede miljøkostnader Lavere skattefinansieringskostnader

Kilde: Raskere og smartere samferdselsutbygging (2010)

I dette kapitlet vil jeg belyse de forskjellige modellene og drøfte hvilke konsekvenser den enkelte modell innebærer i lys av at det foreligger noen ideologiske sperringer for prosjektfinansiering som gjennomførings- og finansieringsform.

8.1 Flerårig budsjettering

Det har vært diskutert hvorvidt flerårige budsjettvedtak er i strid med Grunnloven, men dette har som tidligere nevnt blitt avvist av Justisdepartementets Lovavdeling (NOU 2003:6).

Dermed ligger det ingen formelle hindringer i veien for en slik modell. Snarere avhenger det av politisk vilje. Flerårig budsjettering ble allerede i 2003 anbefalt av statsbudsjettutvalget for enkelte prosjekter, virksomheter og områder. De gikk også langt i å peke på mulige kandidater for flerårige budsjettvedtak. Disse var investeringsprosjekter som strekker seg over flere år, hele eller delelementer av dagens flerårige sektorplanlegging og store omstillingsprosesser der virksomheter legger om arbeidsprosessene (NOU 2003:6).

8.1.1 Hensikten med flerårige budsjetter

Statsbudsjettutvalget (2003) peker på at hensikten med flerårige budsjettvedtak for enkeltaktiviteter er å synliggjøre konsekvensene av Stortingets vedtak og dermed øke sannsynligheten for at vedtakene blir fulgt opp som forutsatt. Dette kan bidra til mer forventningsrette anslag for kostnadsrammene, da man blir tvunget til å foreta beslutninger utover ett år av gangen. Et hovedaspekt ved flerårige budsjetter er derfor ønsket om å skape forutsigbarhet, som igjen kan føre til en mer effektiv gjennomføring av aktiviteter som strekker seg over flere år. Flerårige budsjetter presser fram nødvendigheten av å tenke helhetlig og å ha en langsiktig planleggingshorisont. Samtidig vil flerårige budsjetter fungere som et instrument for å holde kontroll med utgiftsveksten.

Spørsmålet er om det er politisk vilje til å gi i fra seg noe av sin kortsiktige styringsmakt og binde seg til mer langsiktige planer? På 1970- og 80-tallet eksisterte det en form for flerårige budsjetter som gikk under navnet ”langtidsbudsjettet”. Dette var, jf. Moe og Schreiner (1985), en samlet budsjettframskrivning for fem år fram i tid for de statlige utgiftene. Moe og Schreiner hevder imidlertid at denne ordningen aldri fikk politisk feste ettersom langtidsbudsjettene i realiteten var basert på uendret politikk på utgiftssiden. Langtidsbudsjettene hadde derfor en begrenset verdi som indikasjon på den faktiske utviklingen. Langtidsbudsjettene ble avvirket i statsbudsjettet for 1987 (NOU 2003:6).

8.1.2 Mulige modeller for flerårige budsjetter

Dersom man tar utgangspunkt i statsbudsjettutvalgets tilrådning kan flerårige budsjetter organiseres på to måter. Den første organiseringsformen tar sikte på å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå. Innenfor en slik modell er det nødvendigvis viktig å ta stilling til detaljeringsgrad, hvorvidt oppstillingen skal inneholde både inntekter og utgifter, samt et fornuftig tidsperspektiv (NOU

2003:6). Hensikten med en slik ordning vil være å synliggjøre det finanspolitiske handlingsrommet på kort og mellomlang sikt og på den måten bruke oppstillingen aktivt som et ledd i beslutningsprosessen i Stortinget (NOU 2003: 6). Dette var på mange måter det tiltaket som kom ut av statsbudsjettutvalgets tilrådning, ettersom det siden 2005 har blitt redegjort for fremtidige budsjettkonsekvenser. Denne ordningen har dessverre ikke vakt særlig stor interesse og man kan spekulere i om denne ordningen lider samme skjebne som langtidsbudsjettet i sin tid.

Den andre formen for organisering av flerårige budsjetter vil være å fatte flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. Formålet med en slik inndeling kan være å klargjøre politiske satsingsområder og kutt. For å kunne drive mest mulig effektivt er det behov for stabile og forutsigbare rammebetingelser. Statsbudsjettutvalget argumenterer for at en slik ordning ville gitt Stortinget et vesentlig bedre informasjonsgrunnlag for å fastsette rammer eller tak, dersom budsjettdokumentene inneholdt budsjettoppstillinger som synliggjør flerårige konsekvenser (NOU 2003: 06). Også innenfor denne typen organisering vil det være nødvendig å ta stilling til detaljeringsgrad, antall områder eller virksomheter, tidsaspekt og lignende. I tillegg bør det være klare retningslinjer på hvor ofte slike rammer eller tak kan justeres for å gi vedtakene nødvendig troverdighet.

8.1.3 Flerårige bindende vedtak og forholdet til NTP

En av de største svakhetene ved NTP slik den fremstår i dag er knyttet til det faktum at de økonomiske rammene og prioriteringsrekkefølgen som vedtas ikke er formelt bindende for Stortinget eller regjeringen. En mulig videreutvikling av denne modellen vil være å utarbeide bindende flerårige budsjettammer. Statsbudsjettutvalget tok til ordet for en slik videreutvikling av NTP hvor de foreslår å gjøre de økonomiske rammene bindende for en fire års periode allerede i 2003 (NOU 2003: 6). Utvalget påpeker at dette vil isolert sett være en fordel for transportsektoren ved at det gis større grad av forutsigbarhet. Dermed vil prosjekter som er av særlig samfunnsøkonomisk betydning få økt grad av forutsigbarhet og sikres en mer kostnadseffektiv gjennomføring, da prosjekter kan sees i en større sammenheng. I tillegg vil en gitt økonomisk planramme muligens gi en bedre avveining mellom hvilke prosjekter man skal gå videre med på et tidlig tidspunkt. Det bør være en helt naturlig forutsetning at de prosjektene med størst samfunnsøkonomisk nytte er de som står øverst på listen. NHO foreslår i sin rapport ”raskere og smartere samferdselsutbygging” (2010) at flerårige

budsjetter kan prøves ut innenfor en årlig ramme på 10 milliarder kroner der den flerårige budsjetteringen kan begrenses til samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter eller prosjektpakker. Dette utgjør i overkant 30 prosent av de årlige rammene i NTP 2010-2019 og drøye 1 prosent av det samlede statsbudsjettet for 2010. Dette er med andre ord ikke et veldig drastisk forslag, men snarer en mulig løsning på å sikre de store samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjektene større forutsigbarhet og dermed raskere og mer rasjonell gjennomføring.

Virkningene av en slik selvbinding bør derfor virke positivt på transportsektoren isolert sett. Det er imidlertid en fare for at konjunkturstyringen kan bli svekket av slike tiltak da en aktiv finanspolitikk med statsbudsjettet som konjunkturstyringsverktøy har sterke røtter i den norske statsforvaltningen. Et forslag som innebærer at man binder opp drøye 1 prosent av det samlede budsjettet bør likevel ha liten betydning for konjunkturstyringen.

8.2 Offentlig privat samarbeid

Offentlig privat samarbeid er en finansieringsformen der private investorer finansierer, bygger, eier, drifter og vedlikeholder infrastruktur for staten, i et på forhånd definert antall år mot en årlig godtgjørelse, der infrastrukturen etter kontraktens utløp faller tilbake til staten (Knut Boge: 2007). Boge (2007) hevder at Offentlig privat samarbeid (OPS) langt i fra er en nymoderne finansieringsform, til tross for at denne finansieringsformen forbindes med begrepet Public Private Partnership (PPP) som oppsto i forbindelse med reformerbølgen i Storbritannia på 1980 tallet. Denne finansieringsformen ble mye brukt i flere europeiske land for å finansiere transportinfrastrukturer slik som kanaler, veier og jernbane på 1800-tallet (Knut Boge 2007).

8.2.1 Teoretiske betraktninger

I teorien er det flere grunner til at OPS-prosjekter kan være en svært effektiv form for organisering og finansiering av infrastrukturprosjekter. Det er gjerne effektivitetshensyn som blir trukket fram som den viktigste begrunnelsen for å velge en OPS-løsning. Årsakene til at OPS fremmer effektivitetsgevinster er knyttet til fire faktorer; *konkurranse, helhetstenkning, risikooverføring* og *kompetanse i prosjektstyring*. Konkurranse mellom private tilbydere fremmer i seg selv effektivitet. Bygging, drift og vedlikehold gjennom hele prosjektets levetid fører til et behov for helhetstenkning. At det er mulig å overføre ansvar og risiko for prosjektets ulike deler til den aktør som kontrollerer risikoen best fører til en ønsket risikooverføring. Kompetanse i prosjektstyring innebærer at private aktører anses å ha høy grad av kompetanse i å styre store prosjekter (TØI rapport 890/2007).

Effektivitetsgevinstene kan igjen resultere i redusert byggetid sammenlignet med prosjekter gjennomført på tradisjonell måte, hvor redusert byggetid fører til tidligere og større realisert nytte for brukerne.

For det andre er det hevdet at OPS-prosjekter fremmer innovasjon. Innovasjon er her definert som ”bruk av utradisjonelle tekniske, gjennomføringsmessige, organisatoriske, kontraktsmessige eller finansielle løsninger” (TØI rapport 890/2007). Grunnen til dette er at et OPS-selskap som har ansvaret for både bygging, drift og vedlikehold kan gi incentiver til innovasjon da de bærer et større ansvar enn under tradisjonell gjennomføring.

Et tredje argument for OPS-prosjekter er at de ikke belaster statsbudsjettet før prosjektet er fullført. Dermed kan flere prosjekter settes i gang samtidig, ettersom finansieringen ikke er avhengig av de årlige bevilgningene. Likevel kan konsekvensen av at mange OPS-prosjekter blir startet opp føre til at staten binder opp sine utgifter for mange år framover og at handlingsrommet derfor svekkes. Dette betyr også svekket budsjettkontroll.

OPS har naturlig nok også sine svakheter. Argumentene følger Boge (2007). Et første argument mot OPS er at det fører til økte finanskostnader. Et OPS-selskap kan risikere å betale en betydeligere risikopremie for låneopptak sammenlignet med finansiering over statsbudsjettet, ettersom OPS-konsortiumet må låne i det private kapitalmarkedet.

Et annet argument er at OPS kan føre til vesentlig høyere transaksjonskostnader sammenlignet med tradisjonell finansiering p.g.a. kontraktens størrelse og omfang. Det knytter seg nemlig stor usikkerhet til fremtidige drifts- og vedlikeholdskostnader når kontraktens løpetid er 20-30 år frem i tid, og disse kostnadene normalt prises inn når kontrakten inngås.

For det tredje binder OPS-prosjekter opp staten finansielt i 20-30 år fram i tid. Dette fører til at myndighetene får redusert fremtidig handlefrihet. Dermed kan OPS-kontrakter føre til at man investerer mer i infrastruktur enn hva som er sosialt optimalt ettersom etterspørsel etter infrastruktur kan endre seg over tid. OPS-kontrakter kan også forlede politikere og myndigheter til å investere mer i infrastruktur enn det strengt tatt er behov for, i og med at OPS-prosjekter kan forstås som en slags kjøp nå og betal siden.

8.2.2 OPS-prosjekter i Norge

I Norge har vi hatt totalt tre OPS-prosjekter i nyere tid hvor alle har vært innenfor veisektoren. Disse er E39 Klett – Bårdshaug, E139 Lyngdal – Flekkefjord og E18 Grimstad – Kristiansand. Tabell 3 viser nøkkelinformasjon om de tre OPS-prosjektene..

Tabell 3: Nøkkelinformasjon om de tre OPS-prosjektene

	E39 Klett – Bårdshaug	E39 Lyngdal – Flekkefjord	E18 Kristiansand - Grimstad
Fremdrift			
Kontraktsdato	07.04.2003	29.04.2004	23.06.2006
Dato veiåpning	30.06.2005	30.08.2006	31.08.2009
Gjennomføringstid	27 mnd	28 mnd	38 mnd (planlagt)
Driftsperiode	25 år	25 år	25 år
Anleggsinfo			
Veglengde utbygging - hovedvegstreking	21,9 km	17,5 km	38,3 km
Veglengde drift - hovedvegstreking	26,9	38,0 km	36,0 km
Antall felt	To felt. Strekninger med tre.	To felt. Strekninger med tre.	Fire felt
Organsiering			
OPS selskap	Orkdalsvegen AS	Allfarveg AS	Agder OPS vegselskap
Eierforhold OPS selskap	Skanska BOT 50 % Laing Roads 50 %	Veidekke ASA 50 % Sundt AS 50%	Bilfinger Berger BOT 50% Sundt AS 35 % Pihl & Søn AS 15%
Långivere	Private banker NIB	Private banker EIB NIB	Private banker EIB NIB
Totalentreprenør	Skanska Norge	Veidekke entreprenør AS 40 % Kruse Smith AS 30 %	Joint venture mellom Bilfinger Berger og Pihl & Søn AS

		Brødrene Reme AS 30 %	
Driftsoperatør	Skanska Norge	Kolo Veidekke AS	NCC Roads Otera m.fl
Betalingsprofil	Nedtrappende profil i tre trinn	Jevn betalingsprofil	Jevn betalingsprofil

Kilde: TØI-rapport 890/2007

8.2.3 Evaluering av OPS-prosjektene

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag av Samferdselsdepartementet foretatt en evaluering av disse tre OPS prosjektene og de funnene som ble gjort er i høyeste grad interessante å belyse i den videre debatten om OPS. Det er spesielt to forhold jeg vil trekke fram fra TØIs rapport (TØI rapport 890/2007). For det første er det blitt gjort kostnadsberegninger av OPS-prosjektene mot kostnader for tradisjonell gjennomføring. Det andre funnet jeg vil belyse er en sammenligning av byggetid mellom OPS-prosjektene og Statens vegvesens egne beregninger for byggetid ved tradisjonell gjennomføring. Samtidig vil jeg trekke fram noen andre sentrale funn som knytter seg til de teoretiske betraktningen om OPS som gjennomføringsmodell.

Tabell 4 viser en sammenligning av prosjektenes kostnadseffektivitet der ulike beregningsmetoder har blitt gjort for å sikre et sammenligningsgrunnlag. Kolonnen ”Erfaringstall” er basert på informasjon om riksvegnettets gjenanskaffelsesverdi. Kolonnen ”Tradisjonell gjennomføring” er hentet fra prosjektenes stortingsproposisjoner som er basert på estimer utført av Statens vegvesen, før oppstart av OPS prosjektene. Kolonnen ”Beregnet total OPS prosjektkostnad” er en kombinasjon av OPS selskapets kontraktsfestede kostnader og estimer for Statens vegvesens egne gjennomføringskostnader.

Tabell 4: Sammenligning av prosjektenes kostnadseffektivitet

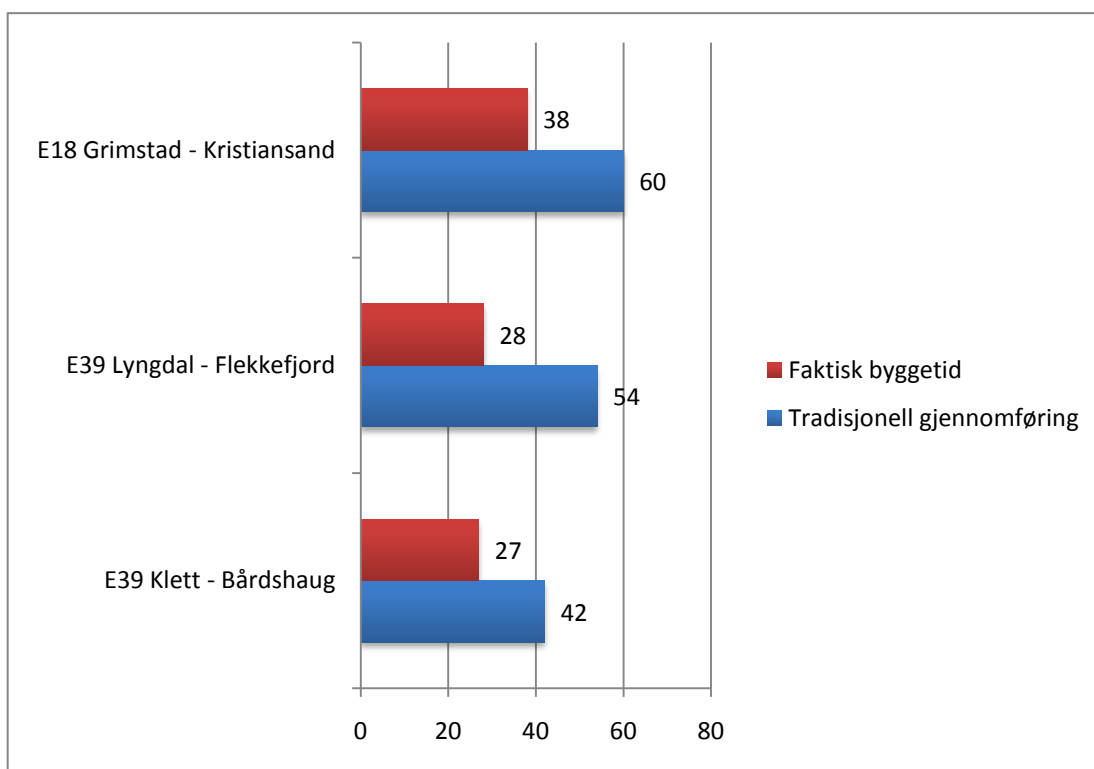
Prosjekt	Prisnivå	Erfaringstall	Tradisjonell gjennomføring (St.prp)	Beregnet total OPS prosjektkostnad
Klett - Bårdshaug	2004	1450	1381	1540
Lyngdal – Flekkefjord	2005	1350	1193	1400
Grimstad - Kristiansad	2008	3900	3475	3550

Kilde: TØI-rapport 890/2007

Rapporten konkludere med at dersom man tar med i betraktningen den usikkerheten som er knyttet til kostnadsestimer er det kun identifisert mindre avvik mellom faktisk OPS-kostnader og estimer for tradisjonell gjennomføring. Dermed kan det ikke trekkes noen entydig konklusjon om hvorvidt OPS er mer eller mindre kostnadseffektivt enn tradisjonell gjennomføring (TØI rapport 890/2007).

Når det gjelder byggetid er funnene i evalueringsrapporten oppsummert i Figur 5, der man har målt faktisk byggetid av OPS prosjektene mot Statens vegvesens egne beregninger for byggetid ved tradisjonell gjennomføring. Måleenhet er måneder.

Figur 5: Sammenligning av byggetid mellom tradisjonell gjennomføring og OPS i antall måneder



Kilde: TØI-rapport 890/2007

Vi kan se at byggetiden er vesentlig redusert for alle de tre prosjektene. I TØIs evalueringsrapport (2007) anses årsakene til dette å være sammensatte. Den viktigste enkeltfaktor synes imidlertid å være at finansiering er tilpasset entreprenørens ønskede fremdrift. Blant andre årsaker blir entreprenørens gjennomføringsfrihet samt kontraktens størrelse nevnt som mulige faktorer. Poenget med kontraktens størrelse er nettopp det at store kontrakter muliggjør mer effektiv ressursutnyttelse og man unngår at prosjektet blir delt opp i for mange parseller.

Når det gjelder hvorvidt OPS fremmer innovasjon er rapportens konklusjon todelt. Den viser til at det er blitt gjort gjennomføringsmessig-, organisatorisk-, kontraktsmessig-, og finansiell innovasjon i mer eller mindre grad. Når det kommer til teknisk innovasjon er det få tegn som tyder på dette. Her er forklaringen at OPS selskapet og totalentreprenøren bærer all risiko knyttet til nye løsninger og man velger dermed Vegdirektoratets standarder som er godt utprøvd (TØI 2007).

Når det gjelder spørsmålet om fordeling av risiko og kontraktsutforming hevdes det at det i de tre prosjektene er vist lovende anslag til god kontraktsutforming både med hensyn til anleggsfasen og driftsfasen. Det finnes allikevel forbedringspotensial i utformingen av kontraktene, og det på to områder. For det første tar OPS selskapet over risiko knyttet til forhold det ikke kan gjøre noe med. Dette kan være seg usikkerhet knyttet til grunnforhold som for eksempel funn av kvikkleire der veitraseen skal ligge noe som gjør veibygging særdeles utfordrende. Dermed bør det ligge en forsikring mot slik risiko i kontrakten. For det andre kan det foreligge asymmetrisk informasjon om for eksempel kostnadsinformasjon mellom stat og OPS selskap som kan være suboptimalt. Dette kan betraktes som et prinsipal-agent problem anvendt på offentlige innkjøp. Grunnen til at et slikt problem kan oppstå er at det offentlige ikke har samme informasjon som OPS-selskapet om hvor effektivt det er, og heller ikke kan overvåke hvilke tiltak det tar. En kontrakt med fullt kostnadsansvar vil typisk overlate for mye penger til selskapet. (TØI rapport 890/2007). Hypotesen om at privat finansiering er fordyrende i forhold til offentlig finansiering ettersom de private aktørene må ta opp lån i private kapitalmarkeder blir sterkt tilbakevist i TØI rapporten. Det hevdes at ”dersom kapitalmarkedene er effektive og OPS-selskapet ikke tar på seg risiko det vanskelig kan bære, vil det ikke være tilfellet i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Tvert imot vil et samfunnsøkonomisk regnestykke legge til grunn at kapital brukt i offentlig produksjon har kostnad lik markedsprisen på kapital til et prosjekt med tilsvarende risiko i det private” (TØI rapport 890/2007: s. 34). Dersom prosjektet ikke skal betales for av det offentlige før det er ferdigstilt blir det imidlertid vanskelig å komme unna prinsippet om at en krone brukt i dag er mer verdt enn en krone brukt i morgen. TØI rapporten hevder til slutt at det ikke er behov for noen kreativ regnskapsførsel i et land som Norge, og at det dermed ikke er noen grunn til å utsette offentlige betalingsforpliktelser i inntil 25 år. En slik ”kjøp nå betal seinere” avtale bidrar til manglende oversikt nå og mindre fleksibilitet i framtidige budsjetter. Det anbefales derfor at hoveddelen av byggekostnadene gjøres opp når bygget er ferdig, mens betaling for drift og vedlikehold foretas årlig (TØI rapport 890/2007).

8.2.4 Modell av samfunnsøkonomien ved OPS-prosjekt versus tradisjonell gjennomføring

I dette avsnittet vil jeg vise en formell modell som viser forskjellen på OPS og tradisjonell gjennomføring av veiprosjekter. Modellen og dens forklaring følger TØIs rapport (890/2007).

Vi vil anta at vegvesenets mål er å maksimere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av veiprosjektet – i første omgang under bibetingelsen om at en viss andel av byggekostnadene skal finansieres med bompenger. Dersom vi ser for oss at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er summen av netto nytte for de fire berørte gruppene i samfunnet – trafikantene, operatørselskapet (OPS-selskapet), det offentlige og samfunnet for øvrig. Vi kan skrive:

$$(1) \quad W_o = TN + PS(1 + \lambda)F - E$$

der W er netto nåverdi av prosjektet, TN er trafikantnytte, PS er produsentoverskuddet for OPS-selskapet, λ er skyggeprisen på offentlige midler eller ”skattefaktoren”, fastsatt til 0,2 av Finansdepartementet, F er nåverdien av netto utbetalinger fra det offentlige og E er eksterne kostnader, som miljø- og ulykkeskostnader.

Man kan videre spesifisere denne modellen for to tilfeller, OPS-tilfellet og det vanlige tilfellet, begge med bompenger. Modellen innehar tre tidspunkter. Disse er tidspunkt 0, der kontrakt inngås og bygging starter. Tidspunkt t_1 , som er ferdigstilling og idriftsetting av veien og tidspunkt t_2 , som er utløpet av 25-årsperioden med driftsansvar.

Den videre notasjonen er som følger:

a(t) kontraktsfestet overføring til OPS-selskapet ved tidspunkt t

b(t) bompengeinntekt ved tidspunkt t

c(t) byggekostnad som påløper ved tidspunkt t

m(t) vedlikeholdskostnad ved tidspunkt t

i rentesats i byggeperioden

r rentesats i driftsperioden

I investering inklusive byggerenter

Alle variable i modellen er forventningsverdier. For å skille variablene i de to tilfellene brukes fotskrift o for OPS og forskrift v for vanlig prosjekt, der man forutsetter gjennomføring på tradisjonell måte.

Investeringskostnadene i de to prosjektene vil være:

$$(2) \quad I_o = \int_0^{t_{1o}} c_o(t) e^{-i_o t} dt, \quad I_v = \int_0^{t_{1v}} c_v(t) e^{-i_v t} dt$$

Det er i ligning (2) åpnet for at OPS-prosjektet har høyere byggeintensitet, lavere enhetskostnad og raskere framdrift enn vanlige prosjekter.

Operatørselskapet produsentoverskudd (PS) er da:

$$(3) \quad PS_o = -I_v + e^{-r_v t_{1v}} \int_{t_{1v}}^{t_{2v}} (a(t) - m(t)) e^{-r_v t} dt$$

$$PS_v = 0$$

$PS_v = 0$ rett og slett fordi operatørselskapet ikke er aktivt. Dersom selskapet er et OPS-selskap må vi naturlig vis ha:

$$(4) \quad PS_v \geq 0$$

For det offentlige underskuddet, F, får vi:

$$(5) \quad F_o = e^{-r_o t_{1o}} \int_{t_{1o}}^{t_{2o}} a(t) e^{-r_o t} dt + e^{-r_o t_{2o}} \int_{t_{2o}}^{\infty} m(t) e^{-r_o t} dt,$$

$$F_v = I_v + e^{-r_v t_{1v}} \int_{t_{1v}}^{t_{2v}} (m(t) - b(t)) e^{-r_v t} dt + e^{-r_v t_{2v}} \int_{t_{2v}}^{\infty} m(t) e^{-r_v t} dt$$

For å kunne sammenligne de to tilfellene, må det tas hensyn til at driftsperioden på 25 år kan komme tidligere i OPS-tilfellet enn i vanlige prosjekter. Derfor er det i ligning (5) tatt med det offentlige utgifter til vegvedlikehold etter utløpet av denne perioden.

Det er verdt å merke seg at i disse formlene er det en antagelse om at trafikkutviklingen blir den samme i de to prosjektene. Det kommer til synet ved at det ikke er satt fotskrift på $b(t)$ og $m(t)$. Dette er en realistisk forutsetning ettersom bompengeneinnkrevingen er den samme i begge tilfeller. Ved å ikke sette fotskrift på $m(t)$ er det også sett bort fra at OPS-selskapet kan redusere vedlikeholdskostnadene gjennom tiltak i anleggsperioden.

Den reelle forskjellen mellom OPS og vanlige prosjekter i denne modellen er altså knyttet til tre forhold: byggekostnadene per tidsenhet, ferdigstillestidspunkt og kalkulasjonsrentene.

Løsning av modellen:

Ved å sette (2), (3) og (5) inn i (1), samtidig som (4) er tilfredsstilt, kan vi bruke modellen til å bedømme hva som er best av OPS og vanlige prosjekter i et konkret tilfellet. Det man trenger av data er forskjellen OPS vil gjøre på byggekostnad, byggetid og avkastningskrav/kapitalkostnad.

En slik analyse har jeg ikke funnet tid til å gjennomføre, men det kommer tydelig fram av evalueringsrapporten (TØI rapport 890/2007) at det nettopp er et eller flere av disse tre forholdene som peker seg ut som gevinstene ved å velge en OPS-løsning framfor vanlig gjennomføring, og da særlig forholdet til redusert byggetid.

To viktige observasjoner:

Dersom man forutsetter at OPS ikke har noen virkning på byggekostnad, byggetid eller kalkulasjonsrenter, kan vi finne ut om OPS likevel kan ha gunstige virkninger, enten for samfunnet som helhet eller for det offentlige finanser.

Under forutsetningen av at de tre virkningene ikke finnes, kan man droppe fotskriftene fra formlene. For å finne ut om OPS kan være fordelaktig for samfunnet også i dette tilfellet, kan man danne differansen: $W_o - W_v$. Sagt på en annen måte, OPS er best hvis og bare hvis:

$$W_o - W_v \geq 0$$

Litt regning leder fram til konklusjonen som er representert ved ligning (6)

$$(6) \quad W_o - W_v \geq 0 \Leftrightarrow I + e^{-rt_1} \int_{t_1}^{t_2} m(t)e^{-rt} dt - e^{-rt_1} \int_{t_1}^{t_2} a(t)e^{-rt} dt \geq 0$$

Dersom man nå sammenlikner ulikheten på høyre side av ekvivalenstegnet med (3), ser man at den sier at OPS-selskapet maksimalt kan oppnå et overskudd på null. Dermed kan følgende setning formuleres:

Setning 1

Gitt at OPS-selskapet må kunne tjene penger på kontrakten, kan OPS ikke være bedre enn vanlige prosjekter i samfunnsøkonomisk forstand med mindre OPS har positive virkninger for byggekostnader, byggetid eller kostnaden på kapital til prosjektet. Hvis OPS-selskapet får et

positivt overskudd etter overføringer, uten at det har betydning for byggekostnad, byggetid eller kostnaden på kapital, vil OPS være dårligere (TØI rapport 890/2007).

Dersom vi nå forlater det samfunnsøkonomiske synspunktet og anlegger det snevrere statsfinansielle synspunktet, kan man spørre seg om det ikke vil være gunstig for offentlige budsjetter om finansieringer ordnes i privat sektor. Vil OPS da være gunstig?

Dette kan undersøkes på samme måte ved å danne differansen: $F_v - F_o$. Dersom $F_v - F_o \geq 0$ betyr dette at OPS er best for staten. Litt regning på (5) gir resultatet:

$$(7) F_v - F_o \geq 0 \Leftrightarrow I + e^{-rt_1} \int_{t_2}^{t_1} m(t)e^{-rt} dt - e^{-rt_1} \int_{t_1}^{t_2} a(t)e^{-rt} dt \geq e^{-rt_1} \int_{t_1}^{t_2} b(t)e^{-rt} dt$$

En sammenligning mellom (6) og (7) viser at vilkåret for at OPS skal være best, er enda strengere i (7), siden høyresiden i ulikheten på høyre side av ekvivalenstegnet er positivt.

Konklusjonen er her klarer:

Setning 2

Gitt at OPS-selskapet må kunne tjene penger på kontrakten og at OPS ikke har positive virkninger for byggekostnader, byggetid eller kostnaden på kapital til prosjektet, vil offentlige finansiering alltid være å foretrekke fra et statsfinansielt synspunkt dersom det offentlige har anledning til å innkreve bompenger (TØI rapport 890/2007).

Rapporten fra TØI hevder derfor at det avgjørende for å bedømme hvorvidt et OPS-prosjekt er fordelaktig er å se hvilken effekt prosjektet eventuelt har på byggekostnader, byggetid og kostnaden på kapital til prosjektet. I fraværet av slike virkninger er det ingenting som taler for OPS – i hvert fall ikke i Norge, der det alltid bør finnes penger på offentlige budsjetter til gode prosjekter (TØI rapport 890/2007).

8.3 Fristilling av statlige virksomheter

Dette avsnittet tar for seg den store omstillingen innen statlig organisering som fant sted på 1990 tallet og frem til 2003 og baserer seg i stor grad på rapporten "Fra vesen til virksomhet" (Arnesen og Hagen: 2008), som er et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter.

8.3.1 Reformbølgen fra og med 1990 tallet

På 1980 tallet forelå det en forestilling om at den skandinaviske modellen var den mest suksessfulle varianten av en tredje vei mellom stat og marked i form av vår blandingsøkonomi. Politisk ekspansjon ble sett på som løsningen for å gripe inn i ulike typer for markedssvikt. I samme tidsrom oppsto det imidlertid et nytt begrep, government failure, hvor det lå en påstand om at produksjon av goder gjennom en demokratisk styrt forvaltningsmodell også ville ha sine former for svikt (Arnesen og Hagen: 2008). Arnesen og Hagen (2008) viser til tre iboende mekanismer som leder til ineffektiv ressursutnyttelse. For det første må informasjon om befolkningens behov, ønsker og betalingsvilje gjennom en lang ferd via valgurnene og det politiske systemet og ut gjennom forvaltningen. For det andre vil fraværet av konkurranse føre til at produksjonskostnadene blir unødvendig høye. Årsaken er at produsenten i en forvaltningsmodell ikke står overfor et reelt valg i å produsere alle innsatsfaktorer selv, eller å kjøpe noen av dem i et marked til en kostnad som kan være lavere enn de ressursene man selv alternativt må bruke. For det tredje, dersom den offentlige produsenten er monopolist, kan ikke konsumentene signalisere sin misnøye ved å velge en annen produsent, og et tilbud som avviker fra det brukerne egentlig ønsker seg blir ikke avslørt.

Slike tanker førte til en voldsom reformbølge utover 1990 tallet da en rekke offentlige virksomheter som tidligere hadde vært statlige forvaltningsorganer ble skilt ut og fristilt til statlige del- eller heleide AS. Eksemplene er mange. Innen elektrisitet ble det statlige eierskapet splittet i nettvirksomhet og produksjon av strøm via dannelsen av Statnett SF og Statkraft hvor den førstnevnte fikk eierskapet over det sentrale nettet mens Statkraft fikk eierskapet over produksjonen (Arnesen og Hagen: s. 29). Posten ble omdannet til særlovsselskap i 1996 og AS i 2002 og har gjennomgått en voldsom omstrukturering,

utvikling av nye tjenester og ekspandert inn i et nordisk marked for sine tjenester (Arnesen og Hagen: s. 34). Televerket har blitt til delvis privatiserte og børsnoterte Telenor ASA hvor staten er medeier (Arnesen og Hagen : s. 37). Avinor AS ble dannet som en fristilling fra Luftfartsverket i 2003 der begrunnelsen var at Avinor skal eie, drive og utvikle luftfartsanlegg (Arnesen og Hagen: s. 55). Entra Eiendom AS ble etablert som et selvstendig rettssubjekt i 2000 som en del av en reorganisering av Statsbygg og eies 100 prosent av Nærings- og handelsdepartementet. Entra eiendom driver utvikling, forvaltning , drift, kjøp og salg av fast eiendom i Norge. Selskapet er fullt ut finansiert i det private markedet og Entra Eiendoms kjernevirksomhet og kjernekompetanse er knyttet til statlige og andre offentlige leietagere (Arnesen og Hagen: s.62-63). Mesta AS ble etablert i 2003 ved at produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ble skilt ut som et aksjeselskap og konkurranseutsatt (Arnesen og Hagen: s.60).

Dette er bare noen av de store endringene som har skjedd. Videre blir det viktig å besvare spørsmålet hvorvidt denne fristillingen kan betegnes som vellykket. Dette er et komplekst spørsmål som på mange måter fortjener en egen studie. Likevel hevder Arnesen og Hagen (2007) at basert på en enkel summering av selskapenes overskudd, og med statens uttak av eierinntekter, er det rimelig å hevde at den samfunnsøkonomiske effekten av fristillingen er betydelig, og positiv.

I henhold til Arnesen og Hagen (2008) har omstillingen bidratt til en effektivitetsgevinst gjennom tre mekanismer. For det første ved at de tradisjonelle godene og tjenestene produseres mer effektivt pga av kostnadsreducerende tiltak. For det andre ved at virksomhetene har benyttet sin frie stilling til å ekspandere sin virksomhet. Det tredje aspektet gjenspeiler på det viktige poenget at virksomhetene nå har friheten til å selv finansiere større investeringer og satsinger ut fra kommersielle betraktninger, da tilbudet tilpasses en betalingsvilje på etterspørselssiden.

Arnesen og Hagen (2008) bruker et illustrerende eksempel for den fleksibiliteten i beslutningssystemet som har kommet som følge av fristillingen av Avinor. Avinors styre vedtok i mars 2008 å utvide Gardermoen Lufthavn med en ny terminal som vil koste syv milliarder kroner. Dette gjøres for å møte et økende kapasitetsbehov. Finansieringen skulle skje gjennom låneopptak i private finansmarkeder. Dersom Avinor hadde vært organisert som et forvaltningsorgan kunne Stortinget alternativt ha bevilget de syv milliardene, men denne

bevilgningen ville neppe foregått knirkefritt. Forslaget måtte ha konkurrert med andre offentlig områder der midlene alltid har en alternativ anvendelse.

8.3.2 Rom for ytterligere fristilling?

Dersom effektene av omstillingen fra 1990 tallet og fram til 2003 er positive, hvorfor ser vi ikke mer av denne typen fristilling som strategi for å modernisere og effektivisere offentlig sektor? Reformpotensialet kan neppe være uttømt ettersom det er et enormt behov for større investeringer i infrastruktur innen vei og jernbane. Dagens finansminister tok til ordet for en slik fristilling av Statens vegvesen og Jernbaneverket i en kronikk i Aftenposten (” Tid for sporskift nå!” 12.02.08), vel og merke før tiltredelsen som finansminister. Det ble tatt til ordet for at Statens vegvesen og Jernbaneverket bør gis større handlefrihet til å løse sine oppgaver, slik Avinor har det for luftfarten og Entra eiendom for statlige bygningsbehov. Deres forslag var å omgjøre disse to forvaltingsorganene til statsforetak eller heleide statlige aksjeselskaper der investeringer skal kunne avskrives over sin levetid og finansieres med statlig eller private låneopptak i nødvendig utstrekning.

8.3.3 En mulig modell for fristilling av Statens vegvesen og Jernbaneverket

Denne modellen innebærer en fristilling av Statens vegvesen og Jernbaneverket slik at de omgjøres til egne rettssubjekter. Hensikten er å gjøre virksomhetene mer uavhengig av årlige bevilgningsvedtak. Selskapet eller foretaket vil dermed ha myndighet til å ta opp lån for å finansiere samferdselsprosjekter innenfor rammer definert av regjeringen og/eller Stortinget og dermed ha bedre forutsigbarhet for gjennomføring av infrastrukturprosjekter. Kostnadene knyttet til lånene vil kunne finansieres gjennom brukerbetaling, f eks bompenger og betaling fra transportselskapene (Nasjonalt løft for jernbane og veg: 2008). Et land å se til i så måte er Østerrike der man har organisert et statlig eid aksjeselskap ved navn Asfinag, som på oppdrag fra myndighetene har ansvaret for utbygging, vedlikehold og finansiering av landets motorveier. Selskapet låner penger i markedet, og finansierer løpende drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader gjennom brukerbetaling (raskere og smartere samferdselsutbygging: 2010). Dette har resultert i at Østerrike har utbygd et omfattende motorveinett på til sammen 2100 km. Denne reorganiseringen skjedde i 1982 og privatiseringen skapte også debatt i Østerrike i sin tid. Debatten er ikke ulik den vi ser i Norge i dag, da det ikke var tvil om at

enkeltprosjekter, isolert sett, ville tjene på en slik fristilling fra staten. Samtidig var det klare motforestillinger på grunn av at en slik fristilling ville svekke den budsjettmessige kontrollen siden selskapet ble frigitt fra politiske kontroll (Monetary policy & the economic overview: Q1/09).

Et annet alternativ kan være å organisere utvalgte investeringsprosjekter som egne selskaper. Også her er ideen at selskapet skal kunne ta opp lån for å finansiere prosjektet. Denne modellen ble tatt i bruk av blant annet byggingen av hovedflyplassen på Gardermoen og byggingen av Gardermobanen. Av Mydskeutvalget (NOU 1999: 28) som evaluerte planleggingen og gjennomføringen av Gardermoprosjektet går det fram at ”å organisere utbygging gjennom aksjeselskaper som er underlagt et privatrettslig regime, fungerte godt i Gardermoutbyggingen. Dette er en organisasjonsform evalueringsgruppen vil tilrå brukt ved fremtidige større byggeprosjekter”.

8.3.4 Ideologiske og realøkonomiske hensyn knyttet til fristiling av statlige forvaltningsorganer

Motforestillingene mot å omdanne dagens statlige forvaltningsorganer som Statens vegvesen og Jernbaneverket til statlig eide aksjeselskaper er i første rekke knyttet til makroøkonomiske hensyn. En storstilt satsing på infrastrukturinvesteringer av fristilte selskaper kan få svært uheldige virkninger på realøkonomien, hvor aktivitetsnivået kan bli for høyt. Dette kan skape presstendenser i norsk økonomi som vil gi økt inflasjon. En forutsetning for et storstilt taktomskifte i investeringsnivået er derfor at det er ledig kapasitet i økonomien. En annen faktor som ligger i bunn mot en slik organisering er at det foreligger noen ideologiske sperringer mot at den norske stat skal ta opp lån for å gjennomføre infrastrukturinvesteringer i vei og jernbane. Uttrykket ”hvis du har penger på bok, så kjøper du ikke varer på avbetaling”, har blitt ettertrykkelig poengtert av den sittende finansminister (Dokument nr. 15:942 (2009-2010)).

9 Konklusjon

At Norges samferdselssektor er preget av dårlig standard, store vedlikeholdsetterslep og et tregt utbyggingstemp kan ikke alene begrunnes med budsjettmessige svakheter. Problemet er sammensatt. Det er likevel ikke et uvesentlig poeng at investeringer blir avskrevet i sin helhet det året investeringen utføres, slik den praktiske konsekvensen er av kontantprinsippet. Etter dette prinsippet blir ikke kapitalslitet synliggjort i statens regnskaper, noe som kan gi mangelfull styringsinformasjon. Arbeidet med en standardisert kontoplan er dermed svært viktig for å øke informasjonsgrunnlaget når det gjelder statens kostnader, inntekter, eiendeler og forpliktelser. At man er i gang med å innføre periodiseringsprinsippet som føringsprinsipp for statlige virksomheter er også en positiv utvikling.

Et helt annet poeng er om man i utformingen av regler for å styre penge- og finanspolitikken også burde fokusere mer på det politiske innholdet. I utformingen av handlingsregelen ble premissene lagt for hvordan det økte handlingsrommet skulle bli brukt for å fremme økonomisk vekst uten at dette har blitt fulgt opp i praksis. Infrastrukturinvesteringer alene er ingen sikker kilde til økonomisk vekst, men det er en nødvendig betingelse. Samspillet mellom en velfungerende transportsektor og en sunn næringspolitikk er derfor et skritt på veien.

Når det gjelder utvelgelsen av hvilke samferdselsprosjekter man skal gjennomføre er det viktig å fokusere på samfunnsøkonomiske nytte- kostnadsanalyser for å sikre at det er de prosjektene med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet som blir gitt høyest prioritet. En utfordring i så måte er å få beslutningstakerne til å vektlegge slike analyser når de fatter sin beslutning.

Norsk transportsektor er langt i fra å ha en gjennomgående god standard på vei- og jernbane. Dette kommer tydelig fram av ulike rapporter som har belyst nettopp dette temaet. I tillegg kommer Norge svært dårlig ut dersom man gjør en sammenligning med våre naboland.

Innenfor dagens modell for samferdselsinvesteringer er det dokumenterte svakheter når det kommer til gjennomføringen av nye prosjekter, som følge av årlige bevilgninger. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke nødvendigvis trenger å være tilfellet da større kontrakter med fullmakt til å belaste offentlige budsjetter utover ett år av gangen er mulig, og har blitt brukt.

Alternativet til dagens modell vil være å vurdere andre organiserings- og finansieringsformer. OPS-prosjektene har vist en betydelig reduksjon i byggetid og dermed tidligere realisering av brukernytten , uten å være signifikant fordyrende i forhold til tradisjonell gjennomføring. Flerårig bindene budsjettvedtak kan ha samme potensielle effekt ettersom man dermed kan sikre en helhetlig og rasjonell gjennomføring av større prosjekter ved at investeringsutgiften er sikret fra byggestart. Dannelsen av statlig eide aksjeselskaper er den mest drastiske av de tre alternativene og det er sterke ideologiske motkrefter mot et slikt tiltak. Felles for alle forslagene er at de sikrer en raskere og mer effektiv gjennomføring av infrastrukturprosjekter, men at de svekker den makroøkonomiske kontrollen.

Litteraturliste

Aftenposten (2008): "Tid for sporskift nå!" 12.02.08

<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article2250347.ece>

Aftenposten (2010): "Hevder at Sverige angrer seg" 06.11.2010

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3891953.ece>

Andreassen, M. (2010): Intervju med Marianne Andreassen. 29.10.2010

Arnesen, C.B. og Hagen, K. (2008): Fra vesen til virksomhet. Forskningsrapport 3/2008.

Handelshøyskolen BI

[http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/0/7697b088fd5607edc1257458003d6fd2/\\$FILE/2008-03-arnesen%20&%20hagen.pdf](http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/0/7697b088fd5607edc1257458003d6fd2/$FILE/2008-03-arnesen%20&%20hagen.pdf)

Bergo, J. (2002): "Foredrag på Konjunkturseminaret, Samfunnsøkonomenes Forening, 5. september 2002"

http://www.norges-bank.no/templates/article_____18063.aspx

Bingen, H. (1990): Statsbudsjettet og budsjettbehandlingen i Stortinget.

Boge, K. (2007): Bygger vi veien til Soria Moria eller sparer vi oss til fant? Småskrift nr. 4/2007. Høgskolen i Akershus.

Dokument nr. 15:942 (2009-2010): ”Skriftlig spørsmål fra Knut Arild Hareide (KRF) til finansministeren”

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=46241>

Eriksen, K.S Minken, H. Steenberg, G. Sunde, T. og Hagen, K.E. (2007): TØI rapport 890/2007) ”Evaluerer av OPS i vegsektoren”

<http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2007/890-2007/Rapport-890-hele%20rapporten-el.pdf>

Finansdepartementet (2005): ”Veileder i samfunnsøkonomiske analyser”,

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/reg/2005/0029/ddd/pdfv/266324-veileder_i_samfunnsok_analyse_trykket.pdf

Forslag til Nasjonal transportplan (2010-2019):

http://www.ntp.dep.no/2010-2019/pdf/Planforslaget_lavopploselig.pdf

Furunes, N.T. (2006): Horisont Næringspolitisk tidsskrift nr. 4 /2006 ”Bruker vi pengebingen riktig?”.

Gjerdåker, A. og Lian, J.I (2008): ”Regionale virkninger av infrastrukturinvesteringer – en litteraturstudie”. TØI rapport 989/2008

<http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2008/989-2008/989-hele%20rapporten%20nett.pdf>

Grunnloven § 75 første ledd (bokstav a).

<http://www.lovdatab.no/all/tl-18140517-000-004.html>

Innst. 52 S (2009–2010):

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-052/>

Kydland, F.E. og Prescott, E.C. (2007): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. The Journal of Political Economy, Vol 85, No 3

Larsen, O.I. og Rekdal, J. (1997): Transportmodeller og nytte/kostnadsmetodikk. TØI notat 1058/1997.

Mehlum, H. (2006): ”Norsk pengepolitikk. Har fattige land noe å lære”. RØST nr. 2 2006.

<http://www.okonominettverket.no/Artikkel/508.html>

Mellempvik, F. og Gårseth-Nesbakk, L. og Mauland, H. (2010): Regnskap og budsjett i staten – en innføring. Cappelen akademiske forlag

Minken, H. (2010): Foredrag på Samfunnsøkonomenes høstkonferanse 2010

Nasjonalt løft for jernbane og vei (2008):

<http://www.ostsam.no/Default.asp?WCI=file&WCE=350>

NHO (2007): "Samferdselsløftet"

www.nho.no/files/SamferdselsLoeftet.pdf

NHO (2010): "Raskere og smartere samferdselsutbygging"

[http://www.nho.no/getfile.php/bilder/RootNY/filer_og_vedlegg1/Raskere%20og%20smartere%20samferdselsutbygging\(1\).pdf](http://www.nho.no/getfile.php/bilder/RootNY/filer_og_vedlegg1/Raskere%20og%20smartere%20samferdselsutbygging(1).pdf)

NHO (2010): "Kun 13 % brukes vekstfremmende"

<http://www.nho.no/oekonomisk-politikk-og-analyser/kun-13-brukes-vekstfremmende-article22409-86.html>

NHO (2010): "Seminar om prosjektfinansiering" 30.10.2010

<http://www.nho.no/transport-og-kommunikasjon/prosjektfinansiering-gir-gevinst-article22452-92.html>

NOU: 28 (1999): Gardermoprojektet – Evaluering av planlegging og gjennomføring

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/19991999/028/PDFA/NOU199919990028000DDDPDFA.pdf>

NOU: 06 (2003): "Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten"

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/006/PDFS/NOU200320030006000DDDPDFS.pdf>

Nordås, H.K. og Schjeldrup, G. (2005): Statens budsjetteringsrutiner: Bør man skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen. SNF rapport nr. 16/05.

Nyborg, K. (2002): Miljø og nytte- kostnadsanalyse – noen prinsipielle vurderinger. Rapport 5/2002. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp02_05.pdf

Nyborg, K. (1995): Nytte- kostnadsanalyser og politiske vurderinger. Økonomiske analyser 7/95.

Oesterreichische Nationalbank (2009): “ Monetary policy & the economic overview”

http://oenb.co.at/en/img/mop_2009_q1_gesamt_tcm16-111580.pdf#page=118

Qvigstad, J.F. og Røisland, Ø. (red.) (2000): Perspektiver på pengepolitikken. Gyldendal akademiske forlag

http://www.norges-bank.no/templates/article____18063.aspx

Samfunnsøkonomenes Høstkonferanse (2010): ”Investeres det for lite i offentlig sektor”. Folkets hus (21.10.2010).

Senter for statlig økonomistyring - Erfaringsoppsummering (2009): Bruk av periodisert regnskap i statlige virksomheter og departementer for 2005-2008. Rapport 1/2009.

http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner%20og%20rapporter/Erfaringsoppsummering_1_09.pdf

Thøgersen, Ø. (2004): Finanspolitisk regelstyring: Mindre fleksibilitet – bedre resultater? Arbeidsnotat nr. 61/04. Senter for internasjonal økonomi og skipsfart.

Strøm, S. og Vislie, J. (2007): Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk.
Universitetsforlaget

St. meld. nr. 29 (2000-2001): "Retningslinjer for den økonomiske politikken"

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/029/PDFA/STM200020010029000DDDPDFA.pdf>

St.meld. nr. 19 (2008-2009): "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap"

<http://www.regjeringen.no/pages/2171592/PDFS/STM200820090019000DDDPDFS.pdf>

St. meld. nr. 16 (2008-2009): Nasjonal transportplan 2010-2019

<http://www.regjeringen.no/pages/2162529/PDFS/STM200820090016000DDDPDFS.pdf>

St. prp. 1 S (2009-2010) Gul bok: "Statsbudsjettet for 2010".

http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2010/dokumenter/pdf/gulbok.pdf

St.prp. nr. 1 (2003-2004): "Statsbudsjettet medregnet folketrygden".

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20032004/001GUL/PDFA/STP200320040001GULDDDPDFA.pdf>

St.prp. nr. 48 (2004–2005): "Om bevilgningsreglementet".

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20042005/048/PDFS/STP200420050048000DDDPDFS.pdf>

State of the Nation” (2009): http://www.bygg.no/asset/21192/1/21192_1.pdf

Stamvegutredninger (2006): “Behov for utvikling av stamvegnettet”

http://www.vegvesen.no/_attachment/67486/binary/29889

Tildelingsbrev SSØ (2010): ”Mandat for videreutvikling av regnskapsfunksjonen i statsforvaltningen”

http://www.sfso.no/upload/stab/styring_og_rapportering/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev_SS%C3%98_2010.pdf

Økland, A. (2008): ”Samfunnsøkonomi i jernbane”. Prosjektoppgave 2008. Institutt for produksjons- og kvalitetsteknikk. Fakultet for ingeniørvitenskap og teknikk. NTNU.

<http://www.sintef.no/upload/Oppgave%20nett.pdf>